

# La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: La eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta

*Mariola Urrea Corres\**

Profesora Titular de Derecho Internacional Público.  
Universidad de La Rioja

## RESUMEN

El Tratado de Lisboa ha logrado constitucionalizar una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) para la Unión Europea cuyos antecedentes enlazan más con los impulsos políticos del Consejo Europeo que con las previsiones contempladas en los Tratados. Desde estos planteamientos, el Tratado de Lisboa ofrece una serie de instrumentos jurídicos que merecen ser analizados. Se trata, de una parte, de aquellos mecanismos vinculados con fórmulas de flexibilidad, cooperación o integración diferencial y que tienen como propósito garantizar la eficacia en el funcionamiento de la PCSD. De otra parte, la Unión Europea ha incorporado la cláusula de asistencia mutua y la cláusula de solidaridad como exponentes de una concepción ambiciosa de la seguridad y la defensa cuya operatividad en la práctica es todavía un interrogante. El Tratado de Lisboa pone a disposición de los Estados miembros mecanismos adecuados para hacer realidad una seguridad y defensa de europeos y para europeos. Es la voluntad de los Estados lo que puede hacerla posible o postergarla *sine die*.

## ABSTRACT

The Lisbon Treaty has constitutionalized a Common Security and Defence Policy (CSDP) in the European Union. Its precedents have more ties with the European Council political impulses than with the legal provisions written in Treaties. From this point of view, the Lisbon Treaty proposes several legal instruments that deserve to be analyzed. In one hand, those mechanisms attached to flexibility, cooperation or differential integration, whose aim is to guaranty the efficacy in the operation of the CSDP. In the other hand, the European Union has included the mutual aid and assistance clause and the solidarity clause as examples of an ambitious concept of the Security and the Defence, whose practical operativity is still a question mark. The Lisbon Treaty gives to the member States the proper tools to make real a security and defence made by and for europeans. What can make it possible or delay *sine die* is just the member States will.

\* mariola.urrea@unirioja.es Este trabajo es resultado del Proyecto de Investigación del Ministerio de Educación con referencia SECJ2006-15523.

**Palabras clave:** Política Europea de Seguridad y Defensa, Estrategia Europea de Seguridad, abstención constructiva, cooperación reforzada, cooperación estructurada permanente, OTAN, UEO, Agencia Europea de Defensa, cláusula de asistencia mutua, cláusula de solidaridad.

**Keywords:** Common Security and Defence Policy, European Security Strategic, Qualified Abstention, Enhanced Cooperation, Permanent Structure Cooperation, NATO, WEU, European Defense Agency, mutual Aid and Asistant Clause, Solidarity Clause.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN: ALGUNAS CLAVES PARA APROXIMARNOS A LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA
- II. EL MARCO INSTITUCIONAL Y DECISORIO DE LA PCSD: LA INTERGUBERNAMENTALIDAD COMO RASGO Y LA EROSIÓN DE LA UNANIMIDAD COMO OBJETIVO PARA GANAR EFICACIA—1. *El marco institucional de la PCSD: reflejo de su marcado carácter intergubernamental*—2. *La abstención constructiva como método de adopción de decisiones en la PCSD: ¿una verdadera alternativa a la unanimidad?*—3. *La cooperación más intensa en el marco de las misiones Petersberg: el consenso en torno a la constitución de núcleos duros*
- III. EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA A TRAVÉS DE FÓRMULAS DE INTEGRACIÓN DIFERENCIADA: LA APUESTA DE LISBOA POR LA FLEXIBILIDAD—1. *La cláusula de cooperación reforzada de la PESC prevista en los Tratados: una posibilidad que Lisboa admite técnicamente y que los Estados pueden ignorar*—2. *La fórmula de la cooperación estructurada permanente: una versión de la integración diferenciada mejorada para ser ensayada en la PCSD*
- IV. HACIA UNA CONCEPCIÓN INTEGRAL Y UNITARIA DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA: LA AMBICIÓN DE LISBOA COMO PROPUESTA DE FUTURO—1. *La cláusula de asistencia mutua: una cobertura legal para un voluntarioso deseo político*—2. *La cláusula de solidaridad: una herramienta de la acción exterior que amplía la dimensión de la defensa*
- V. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL: LA EFICACIA, LA FLEXIBILIDAD Y LA AMBICIÓN DE LA PCSD EN MANOS DE LOS ESTADOS

## I. INTRODUCCIÓN: ALGUNAS CLAVES PARA APROXIMARNOS A LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

El intento por regular los asuntos de defensa en el ámbito europeo se remonta en el tiempo a los propios orígenes de las Comunidades Europeas. De hecho, fue en 1952 cuando se planteó la creación de una Comunidad Europea de Defensa que, dos años después, quedaría en el olvido por el rechazo de Francia. Tras el fracaso de un proyecto tan atractivo como inviable en el momento en que fue presentado, el diseño de una política de seguridad y defensa para Europa sólo pudo ir materializándose gracias a la concurrencia de una pluralidad de circunstancias que afectaban en igual medida al proyecto europeo y al contexto mundial. Entre las causas endógenas a la construcción de la Unión Europea está la propia evolución del proceso de integración desde una aproximación de carácter puramente económico hacia un diseño de corte más político que impulsa la reforma del Tratado de la Unión Europea y en el que cobra perfecto sentido la previsión de un pilar intergubernamental como el de la Política Exterior y de Seguridad Común en el marco del cual se ha ido desarrollando una Política Europea de Seguridad y Defensa<sup>1</sup>.

Por su parte, entre las causas exógenas que han podido contribuir al progresivo desarrollo de una política de seguridad y defensa puede citarse el fin de la guerra fría y la desaparición del enemigo soviético<sup>2</sup>, la percepción en Europa de sus propias amenazas<sup>3</sup> no siempre coincidentes con las de sus

<sup>1</sup> Un análisis histórico de la Política Europea de Seguridad y Defensa dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común ha sido abordado, entre otros, por ACOSTA SÁNCHEZ, M.A.: *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2008, en pp. 33-112; GARCÍA PÉREZ, R.: *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, UNED/Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2003, en pp. 17-93; HERRERO DE LA FUENTE, A.A.: «Del 'Informe Davignon' a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Una evolución más aparente que real», en *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1240-1276; SANTÉ RODRÍGUEZ, J.M.: «El desarrollo institucional de la Política Europea de Seguridad y Defensa», en *Futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa*, CESEDEN-Ministerio de Defensa, Madrid, 2006. Un balance de la PESD ha sido estudiado por PINTOS PINTOS, A.: «Diez años de la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Revista General de Marina*, vol. 256, núm. 5, 2009, pp. 635-644.

<sup>2</sup> Este aspecto es analizado, entre otros, por BAQUÉS QUESADA, J.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro», *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, 57-58, pp. 130-157, en pp. 141-142.

<sup>3</sup> La expresión de esta percepción se tradujo en la elaboración de la Estrategia de Seguridad Europea que se materializó el 12 de diciembre de 2003 bajo el título *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*. Para un análisis detallado y desde perspectivas diferentes de la citada estrategia nos remitimos a los trabajos de DEIGHTON, A. (pp. 17-29), MESSERVY-

aliados, principalmente Estados Unidos<sup>4</sup>, así como la aspiración de la Unión de convertirse en un actor relevante en la sociedad internacional<sup>5</sup> para lo cual es imprescindible dotarse de un instrumento suficientemente autónomo en materia de seguridad y defensa<sup>6</sup> que permita lograr tal aspiración y que evite revivir la sensación de fracaso –el «síndrome Bosnia»<sup>7</sup>– que los europeos experimentaron durante el conflicto de la antigua Yugoslavia<sup>8</sup>.

WHITING, G. (pp. 31-41) y CLOOS, J. (pp. 119-127) integrados en la obra colectiva DEIGHTON, A./MAUER, V. (Eds.), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Center for Security Studies, ETH Zúric, núm. 77. Una aproximación a las amenazas y los objetivos descritos en el citado documentos puede encontrarse en IKONEN, A.M.: «Política Común de Seguridad y Defensa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 9, 2005, pp. 115-136, en pp. 115-120; RODRÍGUEZ ALONSO, E.: «Seguridad y Defensa en la UE. Avances y limitaciones ante nuevos desafíos», en *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007, pp. 601-609, en pp. 603-604. Desde una perspectiva española ARTEAGA, F.: «La estrategia de seguridad de la Unión en perspectiva española», *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 117, 2003 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)). Una primera aproximación al documento aprobado por el Consejo Europeo celebrado el 11 y 12 de diciembre de 2008 por el que se actualiza (que no revisa) la Estrategia de Seguridad Europea puede consultarse en ARTEAGA, F.: «La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después», *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 15, 2009 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)). También podemos encontrar una referencia en el trabajo de LASHERAS, B.: «El futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 40, 85-107, en pp. 96-98.

<sup>4</sup> Un acercamiento a la política exterior norteamericana como variable determinante de la orientación futura de la PESD se encuentra en el trabajo de FERNÁNDEZ SOLA, N./STAVRIDIS, S.: «La Política de Seguridad y Defensa de la Unión en el nuevo marco constitucional europeo», en *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 217-237, en pp. 228-233. También es interesante, al margen de la cuestión relativa a las amenazas, analizar el grado de influencia que sobre la propia Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión ejerce el propio concepto de poder de Estados Unidos. Véase, en este sentido, el trabajo de TORRES SORIANO, M.: «Concepciones sobre el poder en Estados Unidos y su influencia sobre la PESD de la Unión Europea», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 49, 2004, pp. 183-194.

<sup>5</sup> En este sentido resulta atractiva la lectura de BARBÉ, E.: *La condición de actor (Actorness) de la Unión en Política Exterior*, Ariel, Barcelona, 2000.

<sup>6</sup> Para aquellos que se muestran más escépticos sobre la autonomía de la defensa europea, DE AYALA les pregunta «si creen que la UE puede avanzar en su construcción política, o actuar de forma eficaz en la escena internacional, sin ser capaz de garantizar su propia seguridad»; en DE AYALA, J.E.: «La política europea de seguridad y defensa», *Política Exterior*, núm. 114, 2005, pp. 47-61, en p. 58. Un planteamiento de la PESD desde la perspectiva de su autonomía también ha sido abordado por MIRALLES, D.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa: ¿una capacidad de acción autónoma?», en *España y la Política Exterior de la UE: entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2002, en pp. 143-265.

<sup>7</sup> Así lo ha denominado BARBÉ, E.: «Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la Política de Seguridad y Defensa Común», en *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 23-40, en p. 28.

<sup>8</sup> Véase también ÁLVAREZ VERDUGO, M.: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2003, especialmente, en pp. 30-83; GARCÍA PÉREZ, R.: *op. cit. (Política de Seguridad y Defensa de...)*, en pp. 17-62. También se expresa en este mismo sentido Javier

Señaladas algunas de las razones que explican y/o justifican una Política Europea de Seguridad y Defensa (en adelante PESD), también es oportuno recordar que tal política no siempre se ha diseñado a partir de un marco jurídico-normativo definido en los Tratados constitutivos. Más bien al contrario, han sido los impulsos políticos del Consejo Europeo los que han ido definiendo esta herramienta de la acción exterior de la Unión<sup>9</sup>. Lejos de restar importancia a este proceso –sin el cual la PESD no hubiera podido acreditar los éxitos que se incorporan a su balance<sup>10</sup>– parecía necesario superar el ‘desarrollo para-constitucional’ de la PESD para acomodar el diseño de esta política a la certeza y garantías jurídicas que implica una regulación detallada en los tratados. Así, para lograr esa demandada ‘constitucionalización’<sup>11</sup> que no pudo abordarse en el Tratado de Niza<sup>12</sup> ha habido que esperar a los trabajos de elaboración del *non nato* Tratado Constitucional y, tras un proceso de rescate y adaptación, el objetivo se aprecia en las nuevas disposiciones del TUE con las aportaciones del Tratado de Lisboa<sup>13</sup>.

SOLANA para quien «la voluntad política sobre la que se apoya este proyecto nace del profundo impacto provocado por la constatación de deficiencias graves en las capacidades militares europeas durante las intervenciones militares en la antigua Yugoslavia», en SOLANA, J.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa: una Unión preparada para contribuir a la gestión de crisis ya la paz», en *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidad y reto para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 15-22, en p. 15.

<sup>9</sup> Una buena sistematización de la progresiva institucionalización de una política de seguridad y defensa bajo impulso del Consejo Europeo puede encontrarse, entre otros, en URBINA, J.J.: «Reflexiones en torno a la configuración de una Política de Seguridad y Defensa en el seno de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 10, 2001, pp. 439-472, en pp. 450-456.

<sup>10</sup> No nos parece exagerado afirmar, con ALDECOA LUZARRAGA, que «la Política Europea de Seguridad y Defensa como parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común es uno de los ámbitos más dinámicos de la construcción europea»; en ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La política exterior y la política europea de seguridad y defensa en el Tratado de Reforma: la consolidación de la Política Exterior Común», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70-72, 2007, pp. 237-268, en p. 254. A nadie se le oculta, sin embargo, que tal dinamismo no ha sido en ocasiones suficiente para superar deficiencias palmarias, véase a este respecto, BASQUÉS QUESADA, J.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro», *CIDOB D’Afers Internacionals*, núms. 57-58, pp. 141-157, en pp. 146-149.

<sup>11</sup> Véase, entre otros, FERNÁNDEZ SOLA, N.: «La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, núm. 11, 2003, pp. 10-26, en pp. 11-12. Sobre las razones que avalan la conveniencia de un marco constitucional para la PESD véase, de la misma autora junto con STAVRIDIS, S.: «La política de seguridad y defensa de la Unión Europea en el nuevo marco constitucional europeo», en *La Constitución de la Unión Europea, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid, 2005, pp. 217-237, en pp. 218-221.

<sup>12</sup> Véase GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9, 2001, pp. 197-240.

<sup>13</sup> Para una aproximación a las modificaciones que aporta el Tratado de Lisboa, más allá de las que se centran en el ámbito de la seguridad y defensa nos remitimos al *Estudio Preliminar* que acompaña a la segunda edición del *Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* preparada por J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES y M. URREA CORRES y publicada en Marcial Pons, Madrid, 2010.

Pues bien, el objeto de este trabajo no es otro que analizar algunos de los instrumentos que incorpora la reforma del Tratado de Lisboa en relación con la Política *Común* de Seguridad y Defensa (en adelante PCSD)<sup>14</sup>. Nos centraremos, de hecho, en dos aspectos. De una parte, abordaremos el estudio de aquellos instrumentos que pudieran contribuir de forma significativa a lograr un nivel elevado de eficacia en el desarrollo de una política de la Unión que se ve condicionada, al menos, por tres circunstancias: la intergubernamentalidad de su diseño, la disparidad de planteamientos de los Estados miembros de la Unión en el ámbito de la defensa especialmente en lo relativo a su cultura estratégica<sup>15</sup> y, unido a esto último, la no siempre fácil convivencia entre la Unión y otras estructuras de seguridad y defensa como la OTAN (respecto de la que existe cierta dependencia)<sup>16</sup> y la UEO<sup>17</sup>. De otra parte, analizaremos también los nuevos mecanismos que han sido previstos jurídicamente en los Tratados y que permiten ofrecer una más amplia y compleja dimensión del concepto de seguridad en la Unión Europea.

Desde esta perspectiva, el análisis de los instrumentos de la PCSD que aporta el Tratado de Lisboa parte de una reflexión inicial sobre el sistema institucional y de adopción de decisiones de la PCSD (II), para incidir, a continuación, en lo que consideramos la auténtica apuesta del nuevo Tratado para el desarrollo de la nueva política de seguridad y defensa: el recurso a técnicas de integración diferenciada generales, así como propias y específicamente diseñadas para la PCSD. En definitiva se trata de recurrir a la flexibilidad como instrumento para ganar eficacia (III). A continuación, abandonaremos la flexibilidad para abordar los dos mecanismos con los que se adivina el alcance futuro que la Unión desea en materia de la seguridad y defensa. Se trata de dos mecanismos que el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea han configurado para la participación de todos los Estados miembros y que pretenden ofrecer una visión en el área de la seguridad y defensa desde una perspectiva *ad extra*,

<sup>14</sup> El énfasis es añadido.

<sup>15</sup> Como señala ARTEAGA, «esta diferencia subyacente condiciona el esfuerzo y capacidad militar de cada Estado miembro, la participación o ausencia en misiones donde sea previsible el uso de la fuerza y una asimetría de voluntades para cubrir toda la gama de opciones militares de la PESD (espectro de misiones), ya que sólo unos pocos quieren y pueden participar en la parte más exigente del espectro», en ARTEAGA, F.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa», *Cuadernos de Estrategia*, 2010 (en prensa).

<sup>16</sup> Nos permitimos sugerir, a los lectores interesados, los trabajos de ÁLVAREZ VERDUGO, M.: *op. cit.* (*La política de seguridad y defensa en...*), en pp. 219-281; de la misma autora, «Las relaciones de consulta y cooperación entre la UE y la OTAN», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 12, 2002, pp. 471-487; DE AYALA, J.E.: «La OTAN y la defensa europea», *Política Exterior*, núm. 123, 2008, pp. 11-19. Aunque no es objeto de este trabajo profundizar en la relación de la Unión Europea y la OTAN a través de Berlín-Plus, sí nos gustaría constatar únicamente las tensiones que suscita esta relación debido, entre otras circunstancias, a la presión que ejerce Turquía en los órganos de la OTAN en función de los (no) avances que sufre su proceso de negociación de adhesión a la Unión Europea.

<sup>17</sup> Para un análisis de la integración de la UEO por la UE y de las competencias residuales que conserva todavía la UEO nos remitimos al trabajo de ACOSTA SÁNCHEZ, M.: *op. cit.* (*La Política Europea de Seguridad y Defensa y...*), en pp. 88-106.

cláusula de asistencia mutua (IV), y *ad intra*, cláusula de solidaridad (V). Todo ello nos permitirá, finalmente, ofrecer una reflexión que contemple algunas conclusiones entre las que podemos señalar el impacto que tendrá la voluntad de los Estados en el éxito o fracaso de la PCSD (VI).

## II. EL MARCO INSTITUCIONAL Y DECISORIO DE LA PCSD: LA INTERGUBERNAMENTALIDAD COMO RASGO Y LA EROSIÓN DE LA UNANIMIDAD COMO OBJETIVO PARA GANAR EFICACIA

### 1. El marco institucional de la PCSD: reflejo de su marcado carácter intergubernamental

Las instituciones vinculadas con el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la PCSD no difieren de lo establecido hasta la fecha en los Tratados para el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común y para el ámbito de la PESD. De hecho, las instituciones previstas en los Tratados<sup>18</sup> y encargadas de tomar parte en el proceso decisorio de la PCSD son, básicamente, el Consejo Europeo y el Consejo (además del Comité de Política y Seguridad, CPS o COPS<sup>19</sup>). Dos instituciones marcadas por el rasgo de la intergubernamentalidad<sup>20</sup>. Así, la nueva redacción del Tratado de la Unión Europea señala, en el apartado segundo del artículo 42, que será el Consejo Europeo el encargado de tomar la decisión de constituir una *defensa común* que se materializará en una decisión adoptada por los Estados de conformidad con sus procedimientos constitucionales comunes<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Junto al sistema institucional de los Tratados, también debemos referirnos a aquellos órganos que han sido creados al margen de los mismos. Es el caso del Comité Militar de la Unión Europea (Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 (DOCE L 27, de 20.01.2001) y al Estado Mayor de la Unión Europea (Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 (DOCE L 27, de 20.01.2001). Una crítica a la no inclusión de tales estructuras militares en los Tratados puede encontrarse en GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: *loc. cit.* («La Política Europea de Seguridad y Defensa...»), en 219-220. Para conocer las potenciales tensiones entre estas estructuras y las instituciones de la Unión puede consultarse URBINA, J.J.: «Reflexiones en torno a la configuración de una Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea», en *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1415-1438, en pp. 1425-1429.

<sup>19</sup> El COPS creado por el Tratado de Niza podrá desarrollar su labor de gestión de las crisis internacionales apoyándose, además de en el Comité Militar de la Unión Europea, en el Grupo de consejeros de Relaciones Exteriores (Relex), en el Comité para la Gestión Civil de Crisis (Civcom) y en el Grupo Político-Militar (ahora especializado en la Reforma del Sector Seguridad).

<sup>20</sup> Para un estudio más detallado, véase, ÁLVAREZ VERDUGO, M.: «La aportación de la Convención Europea a la definición de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión», *Documento CIDOB*, Serie Seguridad y Defensa, junio 2004.

<sup>21</sup> Sin pretender detenernos en exceso en la naturaleza jurídica de esta Decisión, sí nos gustaría constatar, únicamente, que se trata de un mecanismo de auto-reforma de los Tratados de naturaleza mixta (ya que interviene una institución de la Unión Europea, pero la vigencia de tal reforma está condicionada a la aprobación por los Estados miem-



Por su parte, el Consejo es la institución competente para adoptar los objetivos a cuya consecución atenderán las capacidades civiles y militares que los Estados pongan a disposición de la Unión (art. 42.3 TUE)<sup>22</sup>. También será el Consejo el encargado de adoptar las decisiones relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión civil o militar a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o, en su caso, a propuesta de los Estados miembros (art. 42.4 TUE)<sup>23</sup>. Igualmente, el Consejo es la institución competente para adoptar las decisiones relativas a las misiones civiles y militares, determinar el objetivo y alcance, así como las normas de ejecución (art. 43.2 TUE)<sup>24</sup>. Si así lo considera, el consejo también podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros (art. 44.1. TUE)<sup>25</sup>. El Consejo tendrá capacidad asimismo, para acordar la decisión que determine el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa (art. 45.2 TUE)<sup>26</sup>. Finalmente, el Consejo es la institución responsable de adoptar la decisión por la que se establece una coope-

ros de conformidad con sus normas constitucionales), frente a los mecanismos de auto-reforma conocidos como especiales o autónomos (donde la competencia recae exclusivamente en las instituciones de la Unión). Para profundizar sobre este tipo de procedimientos de auto-reforma de los Tratados nos remitimos al trabajo de GUERRA MARTINS, A.: *A naturalidade jurídica da revisao do Tratado da Uniao Europeia*, Lex, 2000, en pp. 463-465.

<sup>22</sup> Aunque el tema de las capacidades civiles y militares no sea objeto de nuestra atención en el presente trabajo, qué duda cabe que son el instrumento sin el que la PCSD no resulta creíble por imposibilidad de asumir las misiones de gestión de crisis. A este respecto, hay que tener presente que la Unión Europea, desde el año 2003 hasta la actualidad, ha desarrollado veintidós misiones. Seis de ellas tenían carácter militar, trece civil y tres civil-militar. Un análisis más detallado de las operaciones puede consultarse en LASHERAS, B. *et. al.*, «A future for the European and Security Defense», *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo, marzo 2009.

<sup>23</sup> El Alto Representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión (art. 42.4 *in fine*).

<sup>24</sup> Según preceptúa el art. 43.2 *in fine* será el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en estrecho contacto con el Comité Político y de Seguridad, el encargado de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dicha misión, bajo la autoridad del Consejo. El Comité Política y de Seguridad fue creado mediante Decisión de 22 de enero de 2001 (DOCE L 27, de 30.01.2001).

<sup>25</sup> El art. 44.1 señala que «la gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad». Además, los Estados miembros asumen el compromiso de informar periódicamente al Consejo «acerca del desarrollo de la misma», así como «si la realización de la misión acarrea consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión establecidos en las decisiones a que se refiere el apartado 1» (art. 44.2 TUE). Sobre este aspectos volveremos en el apartado II.3.

<sup>26</sup> La Agencia fue creada mediante Acción común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 (DO L 245, de 17 de julio de 2004, pp. 17-28. Mucho antes, por tanto, que la propia entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre esta Agencia véase, entre otros, CEBALLOS, J.L.: «La Agencia Europea de Defensa», *Economía Exterior*, núm. 47, 2008, pp. 41-48 y PÉREZ SALOM, J.R.: «La Agencia Europea de Defensa», en RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, pp. 135-158.

ración estructura permanente (art. 46.2 TUE), la decisión por la que se constate la incorporación de un Estado a la cooperación estructurada (art. 46.3 TUE) y también la decisión por la que se suspenda la participación de un Estados en una cooperación estructurada (art. 46.4 TUE)<sup>27</sup>.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se hace efectiva la figura del Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común<sup>28</sup> con una amplia competencia en la Política Exterior y de Seguridad Común y una más limitada presencia en el ámbito de la Seguridad y Defensa. De hecho, la capacidad de actuación del Alto Representante se centra básicamente en actividades de propuesta al Consejo<sup>29</sup> (o, en su caso, actividades desarrolladas bajo la autoridad del Consejo y en contacto permanente con el Comité Político y de Seguridad<sup>30</sup>). También tiene atribuidas funciones de consulta al Consejo<sup>31</sup> –en asociación con los Estados miembros– para determinar la gestión de una misión acordada por los Estados miembros en los términos establecidos en el art. 44 del TUE<sup>32</sup>.

Como máxima expresión del carácter intergubernamental de la política objeto de estudio, debemos indicar que ni la Comisión, ni el Parlamento Europeo, ni el Tribunal de Justicia disponen de poderes de acción en la materia. Así, la Comisión carece de cualquier iniciativa en la materia, más allá de la capacidad, junto al Alto Representante, para proponer al Consejo el recurso a medios nacionales y a instrumentos de la Unión en el ámbito de las misiones civiles y militares (art. 42.4 *in fine* TUE). No tiene atribuida competencia alguna el Parlamento Europeo que queda absolutamente preterido<sup>33</sup>. Por su parte, tampoco el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede ejercer control jurisdiccional sobre los actos adoptados en el ámbito de la Seguridad y Defensa<sup>34</sup>. Finalmente, el Tribunal de Cuentas únicamente podrá desplegar su capacidad para fiscalizar las cuentas respecto de aquellos gastos que pudieran ser asumidos por el presupuesto comunitario<sup>35</sup>.

<sup>27</sup> Será objeto de un análisis más detallado en el apartado III.2.

<sup>28</sup> Una figura inspirada en el Secretario General del Consejo/Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común. Para un estudio de esta figura véase CEBADA ROMERO, A./PÉREZ GONZÁLEZ, C.: *El Alto Representante de la PESC y la nueva política europea de seguridad y defensa*, Dykinson, Madrid, 2003.

<sup>29</sup> Véase art. 42.4 TUE.

<sup>30</sup> Véase art. 43.2 TUE.

<sup>31</sup> Véase art. 42.4 TUE, art. 43.2 TUE, art. 44 TUE.

<sup>32</sup> En la misma línea sugerida por el Informe del Grupo VIII de la Convención. Referencia CONV 461/02, punto 52 b).

<sup>33</sup> Un aspecto que no ha pasado desapercibido para la crítica de URBINA, J.J.: *loc. cit.* («Reflexiones en torno a la configuración de una Política de Seguridad y Defensa...»), en p. 1429.

<sup>34</sup> La única competencia atribuida al Tribunal de Justicia de la Unión Europea es la relativa al control sobre la aplicación del art. 40 del TUE. Un artículo que no figura dentro de la PCSD, sino dentro del título de la PESC en el que se integra aquella.

<sup>35</sup> La Decisión 2007/384/PESC (DOUE L 152, 13.06.2007, pp. 14-33) deroga la Decisión 2004/197/PESC por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los gastos comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

## 2. La abstención constructiva como método de adopción de decisiones en la PCSD: ¿una verdadera alternativa a la unanimidad?

Tras un rápido recorrido por el entramado institucional que configura el poder de decisión en el ámbito de la PCSD es oportuno señalar que tanto el Consejo Europeo, como el Consejo están obligados a adoptar sus decisiones recurriendo, con carácter general, a la regla de la unanimidad<sup>36</sup>. No requiere mucha explicación advertir del riesgo de bloqueo que implica este sistema de votación en sí mismo considerado, pero creo que es perfectamente imaginable que tal riesgo se potencia si se proyecta sobre las cuestiones de seguridad y defensa en las que las posiciones de los Estados de la Unión Europea resultan, en ocasiones, casi irreconciliables<sup>37</sup>. En un contexto como el descrito, en el que se superpone la disparidad de posiciones de los Estados con la rigidez de una reglamentación jurídica que privilegia el derecho de veto, parece obvio que cualquier intento de afrontar la situación pasa, necesariamente, por buscar fórmulas que permitan garantizar cierta flexibilidad en el proceso de toma de decisiones sin comprometer el derecho de un Estado de no tomar parte en dicha decisión si así lo considera oportuno, pero evitando a su vez el bloqueo que para el proyecto colectivo provoca el ejercicio particular del veto. Se trata, en suma de buscar mecanismos que permitan consensuar la diferencia<sup>38</sup>. El Tratado de Ámsterdam articuló un mecanismo de adopción de decisiones conocido como abstención constructiva que parece haber logrado todos los equilibrios que hemos apuntado. La regulación allí prevista ha permanecido hasta nuestros días tras la reforma del Tratado de Niza, el fallido Tratado Constitucional<sup>39</sup> y el Tratado de Lisboa.

Para que el mecanismo de la abstención constructiva funcione y produzca los resultados perseguidos por los Estados deben concurrir todas y cada una de las siguientes circunstancias. En primer lugar, debe tratarse de una decisión en el ámbito de la PESC (incluida por tanto la PCSD) que requiera ser

<sup>36</sup> El Consejo sólo podrá acordar por mayoría cualificada la puesta en marcha de una cooperación estructurada permanente tipificada en el art. 46 TUE, la adhesión de cualquier Estado miembro a una cooperación estructurada ya iniciada, así como la decisión relativa a la suspensión de un Estado de una cooperación estructurada.

<sup>37</sup> Véase *supra*, apartado I.

<sup>38</sup> Así se manifiesta BENEYTO para quien «más que un instrumento para facilitar soluciones flexibles que hagan posible que un número determinado de países avance de forma conjunta, la abstención constructiva es un mecanismo para promover el consenso entre los países miembros», en BENEYTO, J.M.: «Reflexiones finales sobre la profundización de la Unión Europea en Política de Seguridad y Defensa», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 129, 2004, pp. 256-284, en p. 268.

<sup>39</sup> Durante los trabajos de la Convención, el Informe del Grupo VIII propuso algunos cambios en el sistema de la abstención constructiva que, sin embargo, no fueron finalmente incorporados al Tratado Constitucional, ni tampoco al Tratado de Lisboa. (Véase CONV 461/02, punto 53.)

aprobada por unanimidad en el seno del Consejo o del Consejo Europeo<sup>40</sup>. Por tanto, no es posible recurrir a la abstención constructiva en aquellos supuestos en los que el Consejo decida por mayoría cualificada<sup>41</sup>.

En segundo lugar, en el momento de procederse a la votación, algún Estado debe manifestar su voluntad de abstenerse (mediante una declaración formal) en los términos planteados al efecto por el propio Tratado, aceptando, que la decisión entre en vigor para el resto de Estados y vincule a la Unión en virtud del principio de «solidaridad mutua». La elaboración de la declaración formal que acompaña a la abstención del Estado impone al Estado que no ha quedado vinculado por la decisión adoptada la obligación de abstenerse de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión.

Finalmente, el número de Estados que manifiesten la voluntad de abstenerse no debe superar una minoría de bloqueo que el propio Tratado fija en al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión. La razón que justifica esta exigencia es obvia. Si como ya hemos indicado, la decisión que finalmente se adopte mediante abstención constructiva vinculará a la Unión, ello exige necesariamente que exista un número mínimo de Estados miembros interesados en ella o –siguiendo la redacción del Tratado– exige que los Estados contrarios a su adopción no superen un determinado nivel formulado en términos de

<sup>40</sup> Así se deduce del tenor literal del artículo 31 del TUE «El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo...».

<sup>41</sup> El Tratado de Lisboa no ha eliminado uno de los elementos que permite, siquiera potencialmente, reducir la efectividad del sistema de adopción de decisiones por mayoría cualificada previsto en el nuevo artículo 31 del TUE. Así, el Tratado mantiene una variante del Compromiso de Luxemburgo en la medida en la que permite a los Estados miembros alegar la afectación de un interés nacional que, en el supuesto de que tal alegación sea aceptada, les permitirá recuperar el derecho de veto sobre la decisión en el seno del Consejo Europeo. Antes de ello, «el Alto Representante intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para este». Si no lo logra, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad. En cualquier caso, debe subrayarse, en primer lugar, que los motivos de interés nacional que en su caso puede alegar un Estado para provocar que la decisión requiera ser adoptada por unanimidad en lugar de por mayoría cualificada no se presumen, sino que deben ser explícitamente justificados por el Estado. En segundo lugar, y suponiendo que un Estado haga uso del citado «freno de emergencia», el Tratado establece que el Consejo «podrá» por mayoría cualificada remitir el asunto al Consejo Europeo para que se pronuncie por unanimidad. La remisión no puede ni debe entenderse, por tanto, automática sino como una opción de la que dispone el Consejo y de la que hará uso en función de las posibilidades que, en su opinión, existan realmente para poder superar la unanimidad en el Consejo Europeo. En el supuesto de que el Consejo no reúna la mayoría cualificada que efectivamente es requerida para remitir el asunto al Consejo Europeo, deberá ser el Consejo de la Unión el que deba tomar definitivamente una decisión por mayoría cualificada. En el momento en que la decisión sea aprobada (bien por mayoría cualificada, bien por unanimidad), todos los Estados quedarán necesariamente vinculados por ella con independencia de si han votado a favor, en contra, o se han abstenido.

número de Estados (un tercio de los Estados de la Unión) y de porcentaje de población representada (un tercio de la población de la Unión). En este sentido, resulta útil facilitar la adopción de iniciativas mayoritarias (o ampliamente consensuadas) a la par que garantizar la protección de los intereses minoritarios otorgando el derecho a los Estados a «desligarse» de ciertos actos que surjan de la Unión Europea siempre que éstos no superen un umbral previamente establecido por el Tratado.

En suma, podemos concluir que el mecanismo de la abstención constructiva elimina el riesgo de bloqueo<sup>42</sup> que genera el derecho de veto de los Estados al quedar el principio de unanimidad, en palabras de REMIRO BROTONS, «almiarado por la neutralidad de la abstención»<sup>43</sup>. El precio de reducir la rigidez de la unanimidad no es otro que otorgar a todos los Estados que recurran a este tipo de abstención una especie de «derecho automático de *opt out*»<sup>44</sup>.

A pesar de las potencialidades que teóricamente implica un mecanismo de adopción de decisiones como la abstención constructiva, su aplicación no ha resultado especialmente exitosa en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Las razones que se han apuntado pueden ser sistematizadas en dos grupos y resultan ciertamente convincentes<sup>45</sup>. De una parte, la falta de recurso práctico a la abstención constructiva en el ámbito de la toma de decisiones en la PESD ha podido tener que ver con el alto grado de consenso que las misiones de gestión de crisis en la Unión Europea han cosechado debido, en parte, a los escasos compromisos que asumen los Estados en el marco de las mismas<sup>46</sup>. Pero además, el Tratado ha previsto una fórmula que puede desplazar a la abstención constructiva como mecanismo para obviar la rigidez de la unanimidad en el ámbito de la PCSD. No es un sistema de adopción de decisiones, sino más bien un nuevo modelo para la ejecución de las misiones de la Unión: un modelo que jurídicamente ha encontrado regulación en el nuevo artículo 42.5 del TUE, si bien tal precepto recoge lo que, en definitiva, viene siendo el proceder habitual en el desarrollo de tales misiones en la Unión, a saber, la voluntad (para querer) y la capacidad (para poder) expresadas por varios Estados miembros

<sup>42</sup> VIDERT, F.: *Structured flexibility in the European Union*, European Policy Forum, Londres 1996, p. 18.

<sup>43</sup> REMIRO BROTONS, A.: «Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?», *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, D-29, 1998, pp. 71-104, en p. 96.

<sup>44</sup> MONAR, J.: «The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A "Strengthened Capacity for External Action"?, *European Foreign Affairs Review*, vol. 2, 1997, pp. 413-436, en p. 419.

<sup>45</sup> Así lo apunta GONZÁLEZ 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*, núm. 7, 2005, 37 pp., en pp. 13-14.

<sup>46</sup> Un buen ejemplo al respecto puede ser la operación *Artemis* en la República Democrática del Congo. Véase Acción Común del Consejo de 5 de junio de 2003 (DO L 143, de 11.6.2003). Un amplio desarrollo de los antecedentes de tal operación, así como de su desarrollo y valoración se encuentra en ACOSTA SÁNCHEZ, M.A.: *op. cit.* (*La Política Europea de Seguridad y Defensa y...*), en pp. 216-233.

que, a petición del Consejo, asumirían la responsabilidad de la misión de la Unión. Veamos cómo opera la *constitucionalización* por el Tratado de Lisboa de un método de cooperación más intensa en la gestión de las misiones Petersberg que puede desplazar *sine die* el recurso a la abstención constructiva.

### 3. La cooperación más intensa en el marco de las misiones Petersberg: el consenso en torno a la constitución de núcleos duros

En los términos ya anunciados, el Tratado de Lisboa ha optado por regular jurídicamente un instrumento que permite al Consejo encomendar a un grupo de Estados la realización de una misión en el marco de la Unión (artículo 42.5 del TUE). A diferencia de lo que venía ocurriendo hasta la fecha *de facto*, la regulación jurídica de un mecanismo como el señalado por el Tratado a disposición de los Estados y de las instituciones de la Unión, subraya la existencia de un *mandato* del Consejo a favor de un grupo de Estados<sup>47</sup>, (porque lo impone como exigencia) a través del cual se les capacita para asumir la responsabilidad de la gestión de la operación en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 43 del TUE). Al sustraer la competencia de la gestión de la misión a las instituciones comunitarias, los Estados, como responsables, asumen la obligación de informar periódicamente al Consejo, así como de trasladar, de inmediato, cualquier circunstancia que acarree consecuencias importantes, entre ellas la modificación del objetivo, alcance o condiciones de la citada misión en cuyo caso el Consejo adoptará las decisiones oportunas.

De la regulación que realiza el Tratado de Lisboa sobre esta fórmula se pueden extraer, a nuestro juicio, dos conclusiones. La primera, el Tratado exige el mandato europeo (de la Unión) como único instrumento jurídico bajo el que un núcleo de Estados desarrollarán una misión. Tal mandato da cobertura jurídica a la gestión de una misión, como misión de la Unión, aún cuando ésta sea desarrollada por un 'núcleo duro' de Estados. La acción de tales Estados, a petición de la propia Unión<sup>48</sup>, encuentra sus límites en el

<sup>47</sup> Para ÁLVAREZ VERDUGO estamos antes «un mecanismo de 'mandato' para la ejecución de operaciones», en ÁLVAREZ VERDUGO, M.: *loc. cit.* («La aportación de la Convención Europea a la definición de la...»), en p. 16. MARTÍNEZ CAPDEVILA, prefiere referirse al mecanismo como el de una «ejecución encomendada», en MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: «La PESC en la Constitución Europea: *quid novis?*», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 250, 2005 pp. 93-109, en p. 106.

<sup>48</sup> Aunque formalmente es el Consejo el que solicita a los Estados tal participación (y esta circunstancia diferencia este mecanismo de flexibilidad del resto de mecanismos operativos en el ámbito de la PCSD) parece evidente que tal petición del Consejo se sustentará en una voluntad expresada por los Estados. Así lo subraya GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: *loc. cit.* («Unidos en la diversidad: hacia una configuración...»), en p. 16; FERNÁNDEZ SOLA, N.: «La política de seguridad y defensa como elemento constitucional de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo* ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)), núm. 2, 2003, 36 pp., en p. 23.

citado mandato del Consejo que no podrá ignorarse, modificarse o ampliarse salvo por un nuevo acuerdo del Consejo. La segunda conclusión, tiene que ver con el avance en términos de eficacia que una opción como la apuntada implica para el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa. Una eficacia, sin duda, superior a la que permite la fórmula de la abstención constructiva y, además, un instrumento que potencia la «visibilidad de la Unión Europea en un ámbito en el que su presencia y la proyección de sus valores son cada vez más demandas en la escena internacional»<sup>49</sup>. La eficacia en la acción y la visibilidad de la Unión son, a nuestro juicio, elementos que ensombrecen el potencial riesgo que algunos han querido apreciar al hacer depender el éxito de tales misiones de un directorio de Estados (formado por 3 ó 4) que, nos guste o no, disponen de los medios necesarios para poder afrontar tales misiones<sup>50</sup>.

### III. EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA A TRAVÉS DE FÓRMULAS DE INTEGRACIÓN DIFERENCIADA: LA APUESTA DE LISBOA POR LA FLEXIBILIDAD

#### 1. La cláusula de cooperación reforzada de la PESC prevista en los Tratados: una posibilidad que Lisboa admite técnicamente y que los Estados pueden ignorar

El proceso de construcción europea ha recurrido en numerosas ocasiones a distintos mecanismos de flexibilidad con el fin de poder diferenciar las obligaciones jurídicas de los Estados miembros de la Unión. Así ocurrió en el Tratado de Maastricht cuando se adoptaron, de una parte, una cláusula de *opting out* en favor del Reino Unido respecto del Protocolo Social y, de otra parte, cláusulas de *opting out* en favor del Reino Unido y Dinamarca respecto a su no participación en la Unión Económica y Monetaria. También el Tratado de Ámsterdam se vio impregnado de una multiplicidad de Protocolos con cláusulas de exclusión para el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en relación con el Título IV del TCE dedicado a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas y lo mismo ha ocurrido en el Tratado de Lisboa en el ámbito, por ejemplo, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>51</sup>. Sin em-

<sup>49</sup> GONZALEZ ALONSO, L.N.: *loc. cit.* («Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible...»), p. 17.

<sup>50</sup> Un riesgo que no pasa desapercibido y que ha constatado expresamente BOU FRANCH, V.: «Hacia una Política Europea de Seguridad y Defensa», *Cuadernos de Integración Europea*, núm. 1, 2005, pp. 45-70, en pp. 63-64.

<sup>51</sup> Véase, entre otros, los trabajos de FERNÁNDEZ TOMÁS, A.: «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión europea tras el Tratado de Lisboa. Limitaciones a su eficacia y alcance general por el Protocolo para la aplicación de la Carta al Reino Unido y Polonia», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 119-149; PASTOR PALOMAR, A.: «La regla *inclusio unius exclusio alterius* y la Carta de los Derechos Fundamentales: Polonia, el Reino Unido y los otros», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *op. cit.* (*El Tratado de Lisboa...*), pp. 159-178.

bargo, aunque la flexibilidad no ha sido un concepto ajeno al proceso de integración europea, no fue hasta el Tratado de Ámsterdam cuando finalmente se optó por regular jurídicamente un mecanismo de *integración diferenciada* en el marco de la Unión Europea bajo la denominación de cláusula de cooperación reforzada<sup>52</sup>.

El régimen jurídico de la cooperación reforzada ha sido modificado desde su adopción por el tratado de Amsterdam en todas las reformas que han sufrido los Tratados constitutivos. Sin detenernos en señalar las modificaciones efectuadas sobre este mecanismo por el Tratado de Niza<sup>53</sup>, o las más leves que incorpora el Tratado de Lisboa<sup>54</sup> rescatando las modificaciones que propuso el fallido Tratado Constitucional<sup>55</sup>, sí merece la pena detenerse

<sup>52</sup> Hemos desarrollado con más detalle este aspecto en nuestro trabajo *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002, en pp. 57-62.

<sup>53</sup> Véase, entre otras, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 218, 2003, pp. 95-110; PONS RAFOLS, X.: «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9, 2001, pgs. 145-196.

<sup>54</sup> Salvo la novedosa aportación del Tratado de Lisboa en cuanto al número de Estados miembros necesarios para autorizar una cooperación reforzada [nueve Estados (art. 20.2 TFUE) frente al mínimo de, al menos, ocho Estados miembros exigido por Niza (art. 43.1.g) TUE) y, al menos, un tercio de Estado del Tratado constitucional (art. I-44.2.)]. El régimen jurídico relativo a la reglamentación general de la cooperación reforzada y las reformas que afectan a la reglamentación especial o procedimental de las mismas se mantiene en los mismos términos que ya estableció el Tratado Constitucional. También el Tratado de Lisboa rescata en el artículo 333 del TFUE la previsión de la pasarela prevista en el artículo III-328 del Tratado Constitucional con el fin de permitir al Consejo la modificación del sistema de votación (de unanimidad a mayoría cualificada) o el procedimiento legislativo a utilizar (de procedimiento legislativo especial a procedimiento legislativo ordinario) en el ámbito de una cooperación reforzada. Un primer análisis de estas novedades fue efectuado por PONS RAFOLS, X.: «Las potencialidades de las cooperaciones reforzadas en la Unión», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *op. cit. (El Tratado de Lisboa...)*, pp. 627-660, en pp. 640-660 y URREA CORRES, M.: «La efectividad del derecho de retirada, el sistema de reforma y las cooperaciones reforzadas: una incógnita que condiciona el proceso de integración de la Unión», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *op. cit. (El Tratado de Lisboa...)*, pp. 687-703. Para un análisis más detallado véase URREA CORRES, M.: «Mecanismos de integración y (des)integración diferenciada en la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 49, 2008, en pp. 169-190.

<sup>55</sup> Aunque la Convención creó hasta un máximo de once grupos de trabajo para facilitar el análisis de algunas de las cuestiones que serían objeto de reforma, la cooperación reforzada no tuvo un grupo propio, lo cual no impidió que aparecieran propuestas de reforma de este mecanismo en los informes finales presentados al *Praesidium* por el grupo de trabajo de Defensa (CONV 461/02, de 16 de diciembre) y por el de Libertad, Seguridad y Justicia (CONV 426/02, de 2 de diciembre). En este contexto, el 14 de mayo de 2003 el *Praesidium* presentó un documento dedicado íntegramente a la cooperación reforzada en el que se precisaba que su objetivo no era otro que «simplificar la redacción de las actuales disposiciones sobre cooperaciones reforzadas y su estructura» (CONV 723/03, de 14 de mayo, p. 1). La regulación presentada por el *Praesidium* fue objeto de numerosas enmiendas (CONV 779/03 de 4 de junio de 2003 y CONV 791/03, de 6 de junio de 2003) si bien la redacción propuesta por la Convención quedó incorporada –salvo pequeñas modificaciones de matiz– al Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución



muy brevemente –por la conexión con el tema objeto de análisis y sus potenciales consecuencias– en señalar que la posibilidad de recurso a la cláusula de cooperación reforzada en el ámbito de la PESC fue establecida por primera vez en el propio Tratado de Niza<sup>56</sup>.

Sin embargo, el Tratado Constitucional primero y ahora el Tratado de Lisboa ha modificado considerablemente el régimen jurídico de las cooperaciones reforzadas aplicables al ámbito de la PESC de tal forma que aquellos Estados que deseen cooperar entre sí de forma reforzada no encontrarán más límites que los derivados de la reglamentación general de este mecanismo. De hecho, la regulación en vigor elimina (rescatando la propuesta de reforma que incorporaba al respecto el Tratado Constitucional) la restricción material que el Tratado de Niza impuso a las cooperaciones reforzadas PESC<sup>57</sup>.

No obstante, el Tratado de Lisboa sí mantiene para la PESC una *reglamentación procedimental* propia y diferente a la reglamentación procedimental establecida con carácter general para la cooperación reforzada aplicable en el resto de ámbito dispuestos en los Tratados. Así, por lo que respecta al *procedimiento de autorización*, podemos afirmar, siguiendo el tenor literal del artículo 329.2 TFUE, que los Estados miembros remitirán la solicitud de autorización de una cooperación reforzada al Consejo que será quien se pronuncie, por unanimidad (en lugar de la mayoría cualificada que se hubiera requerido de haber entrado en vigor el artículo III-419.2 del Tratado constitucional), mediante decisión. Antes de la adopción de la decisión, el Consejo transmitirá la solicitud al Alto Representante de la Unión para que «dictamine acerca de la coherencia de la cooperación con la política exterior y de seguridad común de la Unión» y a la Comisión para que dictamine,

para Europa que fue presentado al Consejo Europeo el 18 de julio de 2003 (CONV 850/03, de 18 de julio). La regulación de la cooperación reforzada no planteó mayor problema en el proceso de negociación de la CIG (CIG 37/03, de 24 de octubre, p. 16) y la regulación jurídica que fue aprobado no se apartó en términos generales de la redacción del Proyecto de Constitución Europea más allá de las pequeñas adaptaciones que fueron propuestas por el grupo de expertos juristas convocado al efecto (CIG 50/03, de 25 de noviembre, pp. 51-52) y, finalmente, consideradas en el texto definitivo.

<sup>56</sup> A estos efectos, el régimen jurídico establecido incluyó junto a los objetivos que deben impulsar su utilización (art. 27 A del TUE) y los procedimientos de puesta en marcha (art. 27 C del TUE) y el de incorporación de nuevos Estados (art. 27 E del TUE), los ámbitos dentro de la PESC excluidos a la cooperación reforzada (art. 27 B del TUE), así como las funciones que podrá desempeñar el Secretario General del Consejo en tanto que Alto Representante de la PESC (art. 27 D del TUE).

<sup>57</sup> Se trata más bien del diferente ámbito de aplicación de una y otras. Así, la regulación establecida al respecto en Niza redujo el recurso a las cooperaciones reforzadas exclusivamente al ámbito de la «aplicación» de acciones y posiciones comunes (art. 27 A del TUE), no pudiéndose diseñar políticas a través de este mecanismo con un grado de integración mayor que el existente. Asimismo, fruto de las presiones efectuadas por Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca, el Tratado de Niza excluyó del ámbito de aplicación de la citada cláusula todas aquellas cuestiones que requieran unanimidad, así como aquellas que tuvieran repercusiones en el ámbito militar y en el de la defensa (art. 27 B del TUE).

«en particular, sobre la coherencia de la cooperación reforzada prevista con las demás políticas de la Unión». Esta solicitud también será transmitida al Parlamento a título informativo.

Como se aprecia de la regulación señalada queda claro –a diferencia de lo establecido en Niza– qué institución es la responsable de remitir la solicitud a la Comisión, al Alto Representante de la Unión y al Parlamento Europeo. Aspecto que resulta de interés a los efectos del planteamiento de un posible recurso de incumplimiento.

A la vista de esta redacción podemos concluir, en primer lugar, que permanece subrayado el carácter intergubernamental del procedimiento, al mantener el poder de decisión en manos del Consejo y quedar reducida la función de la Comisión a la emisión de un dictamen cuyo valor se desconoce. En segundo lugar, en relación con la autorización de cooperaciones reforzadas, se mantiene el derecho de veto establecido por el Tratado de Niza (retrocediendo, por tanto, en el avance logrado por el Tratado Constitucional) al regular por primera vez el régimen jurídico de la cooperación reforzada en la PESC. En tercer lugar, que en defensa del principio de coherencia que aparece regulado en el artículo 329 del TFUE, se le concede a la Comisión y al Alto Representante de la Unión la posibilidad de emitir un dictamen cuya naturaleza, vinculante o no vinculante, no se precisa en el texto del articulado, por lo que entendemos, en principio, que no podrán condicionar la decisión final del Consejo. Lamentablemente, al igual que ocurría en la regulación del Tratado de Niza y en el Tratado Constitucional, el Parlamento Europeo resulta radicalmente relegado del procedimiento de autorización de cooperaciones reforzadas PESC al ser simplemente informado de las solicitudes de autorización.

Por lo que respecta al *procedimiento de adhesión*, los Estados interesados en incorporarse a una cooperación reforzada notificarán su intención al Consejo de Ministros, a la Comisión y al Alto Representante de la Unión. Con la regulación establecida por el Tratado de Niza se había interpretado que la adhesión de nuevos Estados a cooperaciones reforzadas PESC no exigían pronunciamiento expreso del Consejo, sin embargo, de la redacción del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 331 del TFUE (rescatado del artículo III-420.2 párrafo segundo del Tratado Constitucional) más bien se deduce lo contrario. Así, el Consejo, previa consulta al Alto Representante de la Unión –en la regulación de Niza la Comisión emitía un dictamen no vinculante– confirmará la participación del Estado de que se trate después de comprobar que cumple las condiciones de participación y «podrá adoptar medidas transitorias necesarias para la aplicación de los actos ya adoptados en el marco de la cooperación reforzada». Si el Consejo estimase que el Estado no satisface las condiciones de participación podrá indicar las disposiciones necesarias para ello y «establecerá un plazo para reconsiderar la solicitud de participación».

De la descripción de la regulación que el Tratado de Lisboa aborda en relación con la aplicabilidad de la cláusula de cooperación reforzada pen-

sada para la PESC y su extensión al ámbito de la Seguridad y Defensa cabe, además de celebrarlo desde un punto de vista teórico, señalar con cierto pesar las dificultades que tal mecanismo de integración tendrá en las materias objeto de análisis al haber condicionado su puesta en marcha a un sistema de votación como la unanimidad. Quizás pueda entenderse ahora las razones por las que el Tratado de Lisboa ha desandado el camino que había trazado el Tratado Constitucional. De hecho, parece razonable pensar que mantener la unanimidad como sistema de autorización de cooperaciones reforzada en el ámbito PESC ha sido el peaje que los Estados se han cobrado a cambio de ampliar el campo de acción de la cooperación reforzada a los asuntos de seguridad y defensa. También desde esta misma perspectiva entendemos que puede explicarse que el artículo 333 del TFUE, en virtud del cual se permite modificar el sistema de adopción de decisiones (de unanimidad a mayoría cualificada), así como el procedimiento legislativo a utilizar (de procedimiento legislativo especial a procedimiento legislativo ordinario) en el ámbito de una cooperación reforzada ya autorizada, no se acepte en el supuesto de cooperaciones reforzadas que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

De todo lo expuesto es razonable dudar de la viabilidad del mecanismo de integración diferenciada denominado cláusula de cooperación reforzada en la PCSD aún cuando las disposiciones del Tratado de Lisboa así lo han dispuesto en un plano teórico. O es más bien por eso, por la forma en que tal regulación se ha dispuesto, por lo que tal mecanismo deviene inservible con la regulación vigente. Sólo una reforma de su reglamentación jurídica haría viable este mecanismo de integración diferenciado en el PCSD.

## **2. La fórmula de la cooperación estructurada permanente: una versión de la integración diferenciada mejorada para ser ensayada en la PCSD**

El Tratado de Lisboa no estuvo, al menos a nuestro juicio, demasiado certero con la regulación jurídica de la cooperación reforzada, una vez fue exportada a los ámbitos militares y de la defensa; sin embargo, el Tratado de Lisboa ha buscado la complicidad de los Estados más críticos incorporando otros instrumentos de integración diferenciada diseñados específicamente para los nebulosos contornos de una política como es la que nos ocupa. Así, el Tratado de Lisboa (rescatando también la regulación prevista al respecto en el Tratado Constitucional) prevé una fórmula de integración diferenciada predeterminada bajo el nombre de cooperación estructurada permanente<sup>58</sup>. Tal mecanismo ha sido regulado en los arts. 42 y 46 del TUE, así como en un Protocolo anejo.

<sup>58</sup> Tal mecanismo de integración diferenciada nada tiene que ver con el mecanismo en virtud del cual el Consejo puede encomendar, a un grupo de Estados, la realización de una misión de la Unión. El propio Tratado de la Unión Europea despeja esta potencial confusión al afirmar en el apartado 6 del artículo 42 (sobre la cooperación estructurada permanente) que tal cooperación «no afectará a lo dispuesto en el artículo 43 (relativo a la cooperación más estrecha)». Sobre esta última véase, *supra*, II.3.

De conformidad con la fórmula prevista en el apartado 6 del artículo 42 y el artículo 46 del TUE, «los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto con miras a realizar las misiones más exigentes, establecerán una cooperación estructurada en el marco de la Unión»<sup>59</sup>. Para ello, los Estados miembros notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión. El Consejo, en un plazo de tres meses y tras consultar al Alto Representante, adoptará una decisión por mayoría cualificada en la que se establecerá la cooperación estructurada permanente y se determinará la lista de Estados participantes (art. 46.1 y 2 del TUE). A diferencia de las cooperaciones reforzadas ordinarias (abiertas a la participación de todos los Estados miembros), la cooperación estructurada requiere a los Estados miembros interesados que posean criterios más elevados de capacidades militares y deseo de acometer compromisos más vinculantes en este ámbito militar<sup>60</sup>. La participación de tales Estados en el citado mecanismo de cooperación estructurada implica la pertenencia de los mismos a la Agencia Europea de Defensa<sup>61</sup>.

Esta cooperación estructura permanente no queda cerrada o limitada exclusivamente a los Estados que la constituyan originariamente, sino que permitirá la incorporación de aquellos otros Estados miembros de la Unión siempre, claro está, que los Estados solicitantes comuniquen su voluntad al Consejo (no al Consejo Europeo como se indicaba en el Tratado constitucional) y al Alto Representante. Será el Consejo, compuesto únicamente por los Estados miembros participantes en la cooperación estructurada, el encargado de autorizar la decisión por mayoría cualificada una vez compro-

<sup>59</sup> Entre los autores que han abordado este aspecto de la PCSD aunque en la versión que ofrecía el Tratado Constitucional se encuentran ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La cooperación estructurada permanente», en RAMÓN CHORNET, C., *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 95-111; GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: *loc. cit.* («Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y...»), en pp. 24-34; URREA CORRES, M.: «La cooperación reforzada en el proyecto de Constitución Europea», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, núms. 12-13/2004, pp. 27-49, en pp. 47-48. Sobre la regulación finalmente adoptada por el Tratado de Lisboa se han pronunciado BISCOP, S.: «Permanent Structured Cooperation and the Future of the ESDP: Transformation and Integration», *European Foreign Affairs Review*, núm. 13, 2008, pp. 431-448; OROZCO, P./CATS, J.: «Le Traité de Lisbonne: un tournant pour l'Europe de la Défense?. Analyse des impacts du Traité de Lisbonne en matière de défense», en *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, núm. 520, 2008, pp. 420-431, en pp. 429-430; WHITMAN, R./JUNCOS, A.: «The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defense Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (non-)Ratification», *European Foreign Affairs Review*, núm. 14, 2009, pp. 25-46, en pp. 43-44.

<sup>60</sup> Las diferencias entre el mecanismo general de integración diferenciada y este mecanismo particular de cooperación estructurada quedan evidenciadas al contemplarse una regulación jurídica específica y excluirse expresamente la aplicación del régimen jurídico de la cooperación reforzada (artículo 42.6 *in fine* del TUE, artículo I-41.6 *in fine* del Tratado constitucional).

<sup>61</sup> En la actualidad todos los Estados miembros de la Unión, salvo Dinamarca, son Estados miembros participantes de la misma. Véase <http://www.eda.europa.eu/>

bado que el Estado miembro de que se trate cumple los criterios y asume los compromisos establecidos en los artículos 1 y 2 del *Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente*.

Así, siguiendo el tenor literal del artículo 1 del citado Protocolo, los objetivos de la propia cooperación estructurada se centran, de una parte, «en acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y la adquisición del armamento» (Agencia Europea de Desarrollo); y, de otra parte, en estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal y como se contemplan en el artículo 43 del TUE, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogables hasta al menos 120 días». Para el cumplimiento de tales objetivos, los Estados asumen una serie de compromisos consistentes en cooperar en gastos de inversión en materia de equipos de defensa [art. 2 a)], aproximar legislaciones en el ámbito de instrumentos de defensa [art. 2 b)], tomar medidas relativas al despliegue de fuerzas [art. 2 c)] y cooperar en un mecanismo de desarrollo de capacidades [art. 2 d)].

La regulación jurídica propia de la cooperación estructurada aporta dos elementos novedosos, que la alejan del régimen jurídico de la cláusula de cooperación reforzada y que ponen de manifiesto una concepción variable de la propia composición de la cooperación estructurada que resulta menos evidente de apreciar en el caso de cooperaciones reforzadas. Nos referimos, de una parte, a la posibilidad de que un Estado miembro de la cooperación estructurada deje de pertenecer a la misma por no cumplir con los criterios o los compromisos requeridos (artículo 46.4 TUE, criterio objetivo) y, de otra parte, nos referimos también a la posibilidad de que un Estado decida abandonar la cooperación estructurada por propia voluntad (artículo 46.5 TUE, criterio volitivo). En el primer caso, será el Consejo el encargado de adoptar una decisión por mayoría cualificada por la que se *suspenda*<sup>62</sup> la participación del Estado. En el segundo caso, el Estado debe notificar su decisión al Consejo que se encargará de *tomar nota de la finalización*<sup>63</sup> de la participación del Estado en la cooperación estructurada.

Para concluir, sólo resta por añadir si la utilización de dos verbos distintos, como son la suspensión o la finalización de la relación del Estado con la

<sup>62</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>63</sup> El énfasis es nuestro.

cooperación estructurada, proyecta una componente temporal, en relación con la no participación del Estado, con consecuencias jurídicas dignas de ser puestas de manifiesto. De hecho, de la redacción del Tratado pudiera parecer que la suspensión de la participación por incumplimiento de los criterios objetivos del Estado, resulta una suspensión temporal, que podría dejar de serlo tras una nueva constatación por parte del Consejo del cumplimiento de los criterios. Sin embargo, la finalización de la participación del Estado por propia voluntad admite una interpretación definitiva, lo que razonablemente implicaría, en caso de que el Estado deseara volver a incorporarse a la cooperación estructurada, la necesidad de someterse nuevamente al procedimiento de autorización.

Es, sin duda, este mecanismo de la cooperación estructura permanente el que contiene los elementos que permiten a la Unión Europea desarrollar una más ambiciosa PCSD. Sólo nos resta esperar a que los Estados apuesten decididamente por ello<sup>64</sup>.

#### **IV. HACIA UNA CONCEPCIÓN INTEGRAL Y UNITARIA DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA: LA AMBICIÓN DE LISBOA COMO PROPUESTA DE FUTURO**

##### **1. La cláusula de asistencia mutua: una cobertura legal para un voluntarioso deseo político**

Tras sufrir variaciones nada despreciables respecto de las propuestas sugeridas por la Convención<sup>65</sup> y matizadas posteriormente en el Tratado Constitu-

<sup>64</sup> La cooperación estructurada permanente se ha convertido en una potencialidad por la que se inclina la presidencia española al mencionar sus prioridades en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa. Véase FERNÁNDEZ SOLA, N.: «La presidencia de España del Consejo de la Unión Europea. Prioridades en Política Exterior, de Seguridad y Defensa», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (www.reei.org), núm. 18, 2009, en p. 5.

<sup>65</sup> La cláusula de asistencia mutua fue una propuesta del Informe presentado por el Grupo VIII en la Convención Europea. Sin embargo la denominación prevista en el texto de la Convención llamaba a la confusión: «cooperación *más estrecha* para la defensa mutua». El texto del citado mecanismo se reguló en los artículos I-40.7 y III-214 del Proyecto de Tratado por que se instituía una Constitución Europea. El tenor literal del artículo I-40.7 declaraba que en tanto no se dispusiera de una defensa común «se establecerá una *cooperación más estrecha*, en el marco de la Unión, para la defensa mutua. En virtud de esta cooperación, si uno de los Estados miembros participantes en ella fuera objeto de un ataque armado en su territorio, los demás Estados participantes le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios de que dispongan, militares y de otro tipo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En la ejecución de esta cooperación más estrecha para la defensa mutua, los Estados miembros participantes cooperarán estrechamente con la Organización del Tratado del Atlántico Norte. La forma de participación y funcionamiento, así como los procedimientos de decisión propios de esta cooperación, figuraban en el artículo III-214». Para GARCÍA SERVET se trataba, en realidad, de «incorporar a la Unión el artículo V del Tratado de Bruselas, pero en la forma de cooperación reforzada»; en GARCÍA SERVET, R. «Gestión de crisis y cláusula de asistencia mutua», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 129, 2004, pp. 118-159, en p. 146.

cional<sup>66</sup>, el nuevo apartado 7 del artículo 42 del TUE ha establecido una cláusula de asistencia mutua en la Unión<sup>67</sup>. Así, la formulación del citado precepto establece que «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas»<sup>68</sup>.

No hace falta conocer en detalle las cuestiones de defensa de la Unión, para advertir las tensiones que pudo generar la mera intención de prever una cláusula asistencia mutua de carácter permanente en los Tratados. A pesar de ello, el Tratado de Lisboa ha sido capaz de limar las distintas concepciones expresadas por los Estados de la Unión en materia de defensa y adoptar una cláusula como la descrita en el artículo 42.7 del TUE de aplicación unitaria para todos los Estados y, en consecuencia, sin mostrar la más mínima concesión a la flexibilidad. Para lograrlo, fue necesario incluir en el propio texto del precepto dos elementos que, a nuestro juicio, permiten cierto equilibrio entre las tesis contrapuestas de algunos Estados<sup>69</sup>, además de facilitar la interpretación del verdadero significado y alcance de tal mecanismo. Así, el mismo apartado 7 del artículo 42 del TUE declara, de una parte, que tal cláusula debe entenderse «sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros» lo que la convierte en aceptable para los Estados neutrales de la Unión<sup>70</sup> al no estar obligados a asumir obligaciones incompatibles con su propia

<sup>66</sup> El texto propuesto por la Convención es objeto de modificación en la CIG 52/03 ADD 1, de 25 de noviembre de 2003, en p. 24; en el documento CIG 60/03 ADD 1; en el CIG 73/04, de 29 de abril de 2004; en el CIG 81/04, de 16 de junio de 2004 y en el CIG 87/04 de 6 de agosto de 2004. Las modificaciones estuvieron inspiradas en una carta remitida por Finlandia, Irlanda, Austria y Suecia a la presidencia italiana en virtud de la cual tales Estados manifestaron su disposición para aceptar una cláusula de asistencia que se limitara a hacer referencia al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. De tal previsión se concluyó la posibilidad de eliminar la configuración de tal cláusula como un proyecto de cooperación más estrecha.

<sup>67</sup> GONZALEZ ALONSO, L.N.: *loc. cit.* («Unidos en la diversidad: hacia una configuración de la Política de Seguridad y...»), en pp. 18-22.

<sup>68</sup> Para BERMEJO GARCÍA, este precepto trae causa de la mini-cumbre de Bruselas celebrada el 29 de abril de 2003 entre Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, en BERMEJO GARCÍA, R.: «Cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa», en RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 71-94, en p. 93. Para un análisis más detallado y crítico de la citada mini-cumbre véase ELORZA, J.: «¿un núcleo duro para la Europa del futuro?», *Revista General de Derecho Europeo*, (www.instel.com) núm. 1, 2003; FERNÁNDEZ LOSA, N.: «El pacto de un eventual triunvirato sobre la Política de Defensa de la Unión Europea», *Real Instituto Elcano*, 2004 (www.realinstitutoelcano.org).

<sup>69</sup> Así lo considera GARCÍA PÉREZ, R.: «la PESD en el Proyecto de Tratado Constitucional», PUEYO LOSA, J. (Ed.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, ediciones Tórculo, Santiago de Compostela, 2003, pp. 295-312, en p. 302.

<sup>70</sup> Se trata de Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, además de Chipre y Malta.

identidad<sup>71</sup>, si bien éstos no renunciarán a su protección<sup>72</sup>. Y, de otra parte, el párrafo segundo del mismo apartado 7 del artículo 42 del TUE parece constatar las preocupaciones manifestadas por los Estados miembros de la OTAN<sup>73</sup> al subrayar que «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 ésta»<sup>74</sup>.

La redacción del precepto objeto de análisis parece empujarnos a pensar que la cláusula de defensa prevista en la OTAN es de uso preferente (además de permanente y automática) y, en consecuencia, desplazaría cualquier potencial utilización de la cláusula descrita en el TUE siempre que el Estado que sufre la agresión sea un Estado OTAN y siempre, obviamente, que tal ataque se efectúe en el ámbito de aplicación territorial del citado Tratado. Si hasta aquí el TUE no admite muchas dudas, no resulta tan clara la conexión entre la citada cláusula y la prevista en el artículo V del Tratado de la

<sup>71</sup> De hecho, para ÁLVAREZ VERDUGO, uno de los dos límites que aprecia en la citada cláusula de asistencia mutua tiene que ver con «la capacidad de cada Estado como ente soberano para decidir el tipo de medios que utiliza para ayudar y asistir al Estado víctima de la agresión». Un límite que, unido al de la exclusión de la aplicación de tal mecanismo a los Estados OTAN, «permite compatibilizar en el seno de la UE a los estados que forman parte de la relación transatlántica y a los estados de tradición neutral», en ÁLVAREZ VERDUGO, M.: *loc. cit.* («La aportación de la Convención Europea a la definición...»), en p. 15. Para DUMOULIN esta referencia también permite dar cobertura a la política nuclear de Francia y Reino Unido; en DUMOULIN, A.: «Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: oscillations et interprétations», *Revue du Marché Común et de l'Union européenne*, núm. 519, 2008, pp. 351-355, en p. 352.

<sup>72</sup> De la redacción del precepto no resulta evidente los términos en los que los Estados neutrales o no alineados están obligados a prestar ayuda o asistencia en el supuesto que el ataque lo sufra otro Estado. Así lo señala BOU FRANCH, V.: «Hacia una política europea de seguridad y defensa», en *Estrategia sobre la Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 91-136, en p. 127. Para MARTÍNEZ CAPDEVILA, sin embargo, los Estados neutrales estarían obligados a prestar tal asistencia, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: *loc. cit.* («La PESC en la Constitución Europea:...»), en p. 109.

<sup>73</sup> Es el caso de Alemania, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía.

<sup>74</sup> Dinamarca es un Estado OTAN pero dispone un estatuto de *opting out* en relación con las materias de defensa en los términos previstos en el Protocolo núm. 23 anejo a los Tratados. Así, señala que el artículo 5 del Protocolo núm. 23 anejo a los Tratados establece «Por lo que se refiere a las medidas adoptadas por el Consejo dentro del ámbito de aplicación del apartado 1, del artículo 42 y de los artículos 43 a 46 del Tratado de la Unión Europea, Dinamarca no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa. Por lo tanto, Dinamarca no participará en su adopción. Dinamarca no impedirá que los demás Estados miembros sigan desarrollando su cooperación en este ámbito. Dinamarca no estará obligada a contribuir a la financiación de los gastos operativos derivados de tales medidas ni a poner a disposición de la Unión capacidades militares».



UEO<sup>75</sup>. Si como señalan algunos, la interpretación más razonable concluye que el TUE está subsumiendo la cláusula de la UEO, el problema se plantea entonces al pretender responder a la aplicabilidad de tal cláusula para los Estados OTAN que también sean Estados UEO dado que el ámbito geográfico de proyección de la cláusula del TUE no coincide con el de la OTAN, ni tampoco con el de la UEO. Teniendo en cuenta todos estos elementos, parece razonable señalar que la virtualidad práctica de tal cláusula no es otra que aplicarse cuando la víctima del ataque sea un Estado neutral o no alineado<sup>76</sup> y cuando la víctima sea un Estado de la Unión Europea que sea también miembro de la OTAN y/o de la UEO, siempre que el territorio afectado no esté cubierto por el perímetro de protección previsto en el Tratado de dicha organización<sup>77</sup>.

En suma, la regulación que el TUE ofrece, al disponer de una cláusula de asistencia mutua, resulta hoy escasamente operativa, en la medida que debe convivir con la asistencia que ofrece OTAN y con la que todavía dispensa la moribunda UEO. Cuando el certificado de defunción de la UEO se expida, el TUE dispondrá del aparato jurídico que le permitirá asumir las funciones desplegadas por la UEO en materia de asistencia mutua. Hasta entonces, el citado mecanismo jurídico permanece en un apacible letargo más propio de un compromiso político o de una cláusula de solidaridad política<sup>78</sup> a la espera de que se den las circunstancias adecuadas que permitan su aplicabilidad por la Unión Europea.

## **2. La cláusula de solidaridad: una herramienta de la acción exterior que amplía la dimensión de la defensa**

A diferencia de lo que ocurre con la cláusula de asistencia mutua prevista en el TUE<sup>79</sup>, la cláusula de solidaridad contemplada en el artículo 222 del

<sup>75</sup> Así lo ha constatado GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: *loc. cit.* («Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la Política de Seguridad y...»), en p. 20.

<sup>76</sup> Para BERMEJO GARCÍA, del precepto del TUE no se puede derivar tal conclusión. Para el citado autor la operatividad de la cláusula de asistencia mutua cuando las víctimas son los Estados neutrales sólo se puede derivar del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Véase la explicación en BERMEJO GARCÍA, R.: *loc. cit.* («Cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad...»), en pp. 86 y 87.

<sup>77</sup> En el caso de España la cuestión no deja de tener relevancia. Así, Ceuta y Melilla no entran dentro del área de protección de la OTAN, ni tampoco de la UEO, en consecuencia, un potencial ataque a España en esta parte de su territorio podría activar la cláusula del TUE que está siendo abordada.

<sup>78</sup> ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea. Hacer creíble la política de responsabilidad», en *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1037-1058, en p. 1050.

<sup>79</sup> Aunque pudiera parecer innecesario, las diferencias entre ambas cláusulas han sido puestas de manifiesto por DUMOULIN, A.: *loc. cit.* («Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle:...»), pp. 351-355. También la Convención dejó clara la diferencia de significado entre una y otra desde el primer momento (CONV 473/02, de 20 de diciembre).

TFUE no es fácil de clasificar. Si nos limitamos a un análisis condicionado por la propia sistemática de los Tratados, su localización dentro del título VII de la Quinta parte del TFUE dedicada a la Acción exterior<sup>80</sup> nos impide considerarla un instrumento más de la política común de seguridad y defensa de la Unión contemplada ésta en la sección segunda del capítulo segundo del título V del TUE. Así, desde un acercamiento a la estructura del Tratado, la cláusula de solidaridad parece configurarse como una herramienta más de la acción exterior de la Unión, pero nunca como una cláusula estrictamente de defensa<sup>81</sup>.

Sin embargo, cualquier observador del fenómeno podrá concluir que una aproximación en los términos descritos adolece de cierto grado de astigmatismo que si no se corrige puede distorsionar la imagen final. De hecho, por la complejidad de una cláusula como la que se ha incorporado por el Tratado de Lisboa exige –siquiera sólo por la ambición política que encubre– un esfuerzo de análisis mayor que pasa por abordar la seguridad desde su doble dimensión (interior y exterior). Sólo desde esta perspectiva se alcanza a comprender –sin necesariamente compartir por ello la ubicación del precepto que regula la citada cláusula<sup>82</sup>– el verdadero significado y alcance de una cláusula cuya propia denominación desvela el propósito último que persigue. Veamos qué pretende el Tratado de Lisboa<sup>83</sup> al incorpo-

<sup>80</sup> Del que forman parte también la política comercial común (título II), cooperación con terceros países y ayuda al desarrollo (título III), medidas restrictivas (título IV), acuerdos internacionales (título V), relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión (título VI).

<sup>81</sup> Así ha sido constatado, entre otros, por GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: *loc. cit.* («Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la Política de seguridad y...»), en p. 169. Sobre esta cláusula véase también los trabajos de ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La ‘Europa europea’ frente al terrorismo», *Real Instituto Elcano*, 2004, (<http://www.realinstitutoelcano.org>); GARCÍA SERVET, R.: «Las cláusulas de solidaridad y de asistencia en la Constitución Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 34, 2006, pp. 65-88, en pp. 69-72; GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «¿Obligación jurídica o mero compromiso político?: La cláusula de solidaridad en el Tratado constitucional», *Revista General de Derecho Europeo* ([www.instel.com](http://www.instel.com)), núm. 12, 2007; PASTOR PALOMAR, A.: «¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 9, 2005, pp. 232-233; SORROZA BLANCO, A.: «La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J», *Real Instituto Elcano*, 2005, (<http://www.realinstitutoelcano.org>); RAMÓN CHORNET, C.: «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado constitucional de la UE», en *Ib. Política de Seguridad y Defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 113-133.

<sup>82</sup> De esta opinión se ha mostrado GONZÁLEZ BONDÍA, A.: «La constitucionalización de la seguridad y defensa en la nueva Unión Europea: singularidad versus coherencia», en ESTEVE, F./PI LLORENS, M. (Eds.), *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado constitucional. ¿Mejora o maquillaje?*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2005, en p. 169. Una explicación a la ubicación de esta cláusula parece haberla encontrado GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: *loc. cit.* («Obligación jurídica o mero compromiso político?...»), en p. 7.

<sup>83</sup> La Convención diseñó en un primer momento una cláusula de solidaridad pensada en la protección frente a amenazas terroristas siguiendo las sugerencias vertidas por el Informe presentado por el Grupo VIII de Defensa (véase CONV 461/02). Sin embargo, una buena parte de las enmiendas presentadas tuvieron como objeto ampliar el radio de acción de la cláusula de solidaridad a las situaciones motivadas por catástrofes naturales

rar en su articulado un cláusula que despierta no pocos interrogantes entre la doctrina<sup>84</sup>.

El artículo 222 del TFUE señala que «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»<sup>85</sup>. La actuación de la Unión y la de los Estados miembros, como señala el propio artículo 222 del TFUE difiere en los términos que detallamos a continuación. Así, la Unión estará obligada a la movilización de «todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a disposición por los Estados»<sup>86</sup>, con el propósito, de una parte, de prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros y proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas [función preventiva] y, de otra parte, prestar asistencia a un Estados en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista, catástrofe natural o de origen humano [función reactiva]<sup>87</sup>. Como se desprende del tenor literal del precepto ya aludido, la actuación de la Unión en virtud de la cláusula de solidaridad sólo podrá hacerse efectiva, al menos en su función reactiva, si ha existido una petición por parte de las autoridades políticas del Estado al que se pretenda asistir. Tal petición no opera, obviamente, para aquellas actuaciones de la Unión que tengan un carácter preventivo.

o de origen humano (CONV 707/03). Durante la Conferencia Intergubernamental la cláusula de solidaridad sufrió pequeñas modificaciones de matiz, más allá de la inclusión de una Declaración aneja al Acta final (la núm. 37) en virtud de la cual «ninguna de las disposiciones del artículo 222 pretende afectar al derecho de otro Estado miembro de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro».

<sup>84</sup> ALVAREZ VERDUGO, M.: *loc. cit.* («La aportación de la Convención Europea a la definición...», en pp. 19-20. En otro sentido, pero igualmente crítica, véase RAMÓN CHORNET, C.: «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la UE», en *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*, en pp. 25 y ss.

<sup>85</sup> Para ALDECOA LUZARRAGA «esta cláusula ha de ser contemplada junto con la alianza defensiva proporcionando a los Estados miembros una asistencia completa. Así, la alianza defensiva jugaría frente a las amenazas clásicas, las provenientes de otros Estados. La cláusula de solidaridad, también automática, se aplicará en el caso de las nuevas amenazas como el terrorismo internacional»; ALDECOA LUZARRAGA, F.: «Génesis y desarrollo de la política de defensa en el proceso constituyente», en RAMÓN CHORNET, C.: *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 9-33, en pp. 28-29.

<sup>86</sup> La Unión dispone, a estos efectos, del Mecanismo Comunitario de Protección Civil dependiente de la Comisión. Si la Unión desea hacer uso de capacidades militares debe contar con los Estados miembros lo que evidencia una *dependencia* que puede llegar a poner en cuestión la propia viabilidad de la cláusula de solidaridad en la práctica.

<sup>87</sup> El énfasis es nuestro y trata de evidenciar el alcance y significado de la cláusula de solidaridad hasta el punto de no incluir bajo su cobertura «operaciones preventivas o ‘anticipatorias’ de carácter militar contra terceros Estados que constituyan una amenaza potencial para la Unión», en GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: *loc. cit.* («¿Obligación jurídica o mero compromiso político?...»), p. 7 *in fine* y p. 8. Tal hipótesis nos remite, entre otros, al instrumento descrito *supra* en el apartado II.3.

Si la obligación de la Unión es bastante precisa, no lo es tanto la que asumen los Estados miembros respecto de la misma cláusula de solidaridad. De hecho, los Estados se reservan el derecho «de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro» que ha sido objeto de una agresión<sup>88</sup>.

Los términos en los que la cláusula de solidaridad se hará efectiva se establecerán en una Decisión<sup>89</sup> que adoptará el Consejo (asistido por el Comité Político y de Seguridad), a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Europeos y Política de Seguridad<sup>90</sup>. El apartado 3 del artículo 222 del TFUE precisa que si la decisión tiene 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», es decir, el Consejo se pronunciará por unanimidad pudiéndose recurrir en su caso a la abstención constructiva<sup>91</sup>.

Aún cuando esta cláusula no se ha activado todavía, la Declaración aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 25 de marzo de 2004 la declaró vigente, antes incluso de que el propio Tratado de Lisboa hubiera entrado en vigor<sup>92</sup>. Esta circunstancia, permitió la adopción de las decisiones necesarias para hacerla operativa<sup>93</sup>. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea le otorga al Consejo Europeo competencia para evaluar de forma periódica las amenazas a las que se enfrenta la Unión, con el propósito de asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados<sup>94</sup>.

<sup>88</sup> Declaración núm. 37 relativa al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>89</sup> Cuya adopción requerirá mayoría cualificada, salvo que tenga repercusiones en el ámbito de la defensa en cuyo caso el apartado 3 del artículo 222 del TFUE exige la unanimidad.

<sup>90</sup> La competencia del Parlamento Europeo en esta cláusula se limita a la de ser informado de su aplicación.

<sup>91</sup> Véase *supra* apartado II.2.

<sup>92</sup> Conclusiones de la presidencia al Consejo Europeo de Bruselas de 24 y 25 de marzo de 2004, *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo* aneja a las citadas conclusiones.

<sup>93</sup> *Manual operativo de coordinación de la Unión Europea para situaciones de emergencia y crisis*, aprobado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 1 y 2 de junio de 2006 (Doc. 9552/1/06). La fundamentación jurídica para la adopción de esta medida parece encontrarse en el *Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea* (DOC 53 de 3.3.2005, pp. 1-14). Junto con el citado Programa de La Haya, el Consejo ha adoptado también el correspondiente plan de acción (20059778/2/05 REV 2, de 10 de junio de 2005) que permite su puesta en marcha y que contiene, en esencia, las conocidas diez prioridades fijadas por la Comisión en mayo de 2005 (COM (2005) 184 final).

<sup>94</sup> Para ALVAREZ VERDUGO, se trata de una función de carácter preventivo respecto de la que también surgen ciertas dudas vinculas, por una lado, con la poca idoneidad del Consejo Europeo para abordar la tarea encomendada y, por otro, a la capacidad de actuación del Consejo Europeo en el supuesto de que constate una nueva amenaza. Para análisis más detallado, véase ALVAREZ VERDUGO, M.: *loc. cit.* («La aportación de la Convención Europea a la definición...», en pp. 19-20).

Con la regulación de esta cláusula la Unión Europea se integra, en palabras de FERNÁNDEZ SOLA, «en la tendencia inducida por los Estados Unidos tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 a extender el campo de actuación de las Organizaciones tradicionalmente defensivas o más generales a la lucha contra el terrorismo»<sup>95</sup>.

## V. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL: LA EFICACIA, LA FLEXIBILIDAD Y LA AMBICIÓN DE LA PCSD EN MANOS DE LOS ESTADOS

El Tratado de Lisboa ha supuesto una importante contribución para el diseño de una Política *Común* de Seguridad y Defensa en la Unión. Y lo ha sido por dos principales razones. La primera de ellas tiene que ver con el esfuerzo de *constitucionalización* de todos los instrumentos, a disposición de la Unión y de los Estados miembros, para dar a la PCSD el impulso que necesita. La segunda razón enlaza con la forma en la que el Tratado de Lisboa ha resuelto el siempre difícil equilibrio entre las técnicas de inclusión que dotan de coherencia y unidad a la PCSD, y el resto de instrumentos que, de una parte, permiten que aquellos Estados que puedan y estén dispuestos se comprometan más y, de otra parte, garantizan la posibilidad de quedar desvinculado de decisiones difícilmente compatibles con determinadas políticas nacionales de defensa<sup>96</sup>.

Más allá de estas consideraciones, podría subrayarse las dudas que algunas de los instrumentos estudiados generan respecto de la mejora en la eficacia de la PCSD. Algunas derivan de la propia idiosincrasia de una política como la de Seguridad y Defensa, como hemos indicado al abordar el estudio de la abstención constructiva. Otras, sin embargo, son el resultado de lo que podría calificarse como una falta de pericia en la regulación jurídica de la medida. Esta circunstancia obligaría, en su caso, a considerar una próxima adaptación. Así lo hemos hecho constar con la cláusula de cooperación reforzada para la PCSD.

Con todo, las mayores expectativas que provoca el Tratado de Lisboa en materia de seguridad y defensa están vinculadas a la previsión de mecanismos jurídicos que vienen a dar cobertura a realidades ya experimentadas con éxito (es el supuesto de los núcleos duros de las misiones Petersberg) o, en su caso, a la regulación de instrumentos jurídicos, como la cláusula de asistencia mutua y la de solidaridad, cuyo alcance, por diferentes motivos, está todavía pendiente de verificar.

La Política Común de Seguridad y Defensa no es todavía una realidad per-

<sup>95</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N.: «la Política Europea de Seguridad y Defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, núm. 11, 2003, pp. 10-26, en p. 21.

<sup>96</sup> También expresa una opinión favorable con la consecución de este difícil equilibrio LASHERAS, B.: *loc. cit.* («El futuro de la Política Europea de Seguridad y...»), en p. 102.

fectamente operativa, sin embargo, el Tratado de Lisboa le da herramientas para que tal evidencia pueda acabar imponiéndose<sup>97</sup>. Que sea así depende de la voluntad de los Estados miembros para hacer efectiva la ambición que sobre la materia expresa la Unión.

<sup>97</sup> Aunque referido al Tratado Constitucional, pero perfectamente aplicable a la regulación jurídica de la Seguridad y Defensa en el ámbito del Tratado de Lisboa, compartimos la opinión de Francisco MARÍN cuando afirmó que «las líneas fundamentales que permiten vertebrar en el futuro una defensa común para Europa sin establecer plazos, pero definiendo unos métodos y unos instrumentos flexibles para recorrer un camino más o menos largo, cuyo objetivo final es consolidar la Europa de la Defensa»; en MARÍN, F.: «Constitución Europea, Seguridad y Defensa» en *El debate sobre la Constitución Europea en España*, Generalitat Valenciana, Consellería de Cultura, Valencia, 2005, pp. 125-150, en p. 148.