

# **LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL TRATADO DE LISBOA**

---

RAFAEL GARCÍA PÉREZ<sup>1</sup>

## **I. INTRODUCCIÓN**

El pasado 13 de diciembre de 2007 los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Unión Europea firmaron solemnemente en el monasterio de los Jerónimos de la capital portuguesa el Tratado de Reforma, instrumento mediante el cual se modifica tanto el Tratado de la Unión Europea (TUE), que será conocido por el nombre de *Tratado de Lisboa* del mismo modo que las versiones anteriores recibieron el sobrenombre de las ciudades que acogieron la ceremonia de su firma; y también modifica, al mismo tiempo, el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) que pasa a denominarse Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Este acontecimiento trata de poner término a la crisis institucional y política que se abrió con la negativa expresada por los electores franceses (29.5.2005) y holandeses (1.6.2005) al Tratado Constitucional (TC) y culmina el procedimiento de rescate de sus principales medidas diseñado por la canciller Angela Merkel. El Consejo Europeo que puso término a la Presidencia alemana (21 y 22 de junio de 2007) aprobó un mandato extremadamente preciso mediante el cual se convocaba una Conferencia Intergubernamental<sup>2</sup> (CIG) con la expresa misión de elaborar un nuevo Tratado destinado a reformar tanto el TUE como el TCE, atendiendo a las modificaciones aprobadas por la CIG de 2004, conferencia en la que fue aprobado el diseño definitivo del Tratado Constitucional.

El contenido del mandato era deliberadamente detallado con la intención de reducir al máximo la negociación diplomática permitiendo concentrar el trabajo de la CIG en una

<sup>1</sup>Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidad de Santiago de Compostela. Titular del Módulo Jean Monnet sobre *Política Exterior de la Unión Europea* (cprafgar@usc.es).

<sup>2</sup>Anexo I a las conclusiones de la Presidencia.

actividad puramente técnica<sup>3</sup>, capaz de concluir su trabajo en unos pocos meses de manera que pudiera firmarse, antes de terminar 2007, el nuevo Tratado de Reforma.

El resultado logrado permite hablar de éxito político y jurídico al haber ofrecido una salida a un *impasse* que se alargaba peligrosamente en el tiempo y recuperar, además, lo esencial de los avances incorporados al difunto Tratado Constitucional. Pero se trata de un éxito pragmático, sin euforias, del que ha sido eliminado el impulso político que el TC aspiraba a promover y del que él mismo era fruto y fundamento. Los comentarios de urgencia, publicados en los últimos meses y semanas al hilo de la difusión de los primeros borradores del Tratado de Reforma coinciden en destacar que lo esencial del TC ha sido rescatado<sup>4</sup>, aunque se le haya quitado “la chispa y el alma”<sup>5</sup>. Han sido eliminados todos los elementos constitucionales del anterior Tratado: el propio nombre; los símbolos; el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores, al cual se le seguirá llamando Alto Representante; la denominación de los actos jurídicos (los términos Ley y Ley-Marco son descartados y se conservan las denominaciones tradicionales de Reglamentos y Directivas); la primacía del Derecho Comunitario, aunque la eliminación del antiguo artículo no tendrá efectos jurídicos<sup>6</sup>; la Carta de Derechos Fundamentales, aunque su vigencia queda asegurada (excepción hecha de las reservas expresadas por Reino Unido y Polonia) y, desde luego, el muy relevante artículo I-1 por el que se establecía la doble legitimación de la Unión fundamentada en la voluntad “de los ciudadanos y de los Estados de Europa”.

El texto resultante es particularmente farragoso, extremadamente complicado<sup>7</sup>, de extensión algo más breve que el TC, aunque no mucho, y prácticamente ilegible para cualquier ciudadano que no sea técnico en la materia. Un “tratado de enmiendas”<sup>8</sup>, un “auténtico batiburrillo”<sup>9</sup> que supone renunciar a las aspiraciones políticas manifestadas en la Declaración de Laeken<sup>10</sup>. Con ello la Unión “va perdiendo su impulso político, su originalidad y su capacidad de evolución”<sup>11</sup>.

Aunque comparto el fondo y los argumentos de estos juicios, de nada sirve el desánimo. El nuevo Tratado de Lisboa es un avance más modesto que el Tratado Constitucional pero es un avance, al fin y al cabo, sobre lo que ya existía que era el Tratado de Niza.

<sup>3</sup>Tan sólo fueron celebradas tres reuniones ministeriales frente a la treintena que mantuvieron los expertos jurídicos.

<sup>4</sup>MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Hacia un nuevo tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado Constitucional sin que realmente lo parezca*. Real Instituto Elcano, 2007 (ARI nº76/2007 [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)); ALDECOA, F./ GUINEA LLORENTE, M.: “El proyecto de Tratado de Reforma: una constitución sin nombre”, en: *Revista General de Derecho Europeo* nº13/2007 ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)); MANGAS, A.: “Europa a la medida de los gobiernos”, en: *Revista General de Derecho Europeo* nº14/2007 ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)).

<sup>5</sup>ORTEGA, A.: “Nacionalización de Europa”, en: *El País* (22.10.2007).

<sup>6</sup>Véase la declaración nº 17 del Tratado de Lisboa.

<sup>7</sup>MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Estudio preliminar*. Real Instituto Elcano, 2007 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)), pp.17-18.

<sup>8</sup>Declaraciones de Enrique Barón. *El País* (20.10.2007).

<sup>9</sup>GARTON ASH, T.: “Batiburrillo en Lisboa”, en: *El País* (16.12.2007).

<sup>10</sup>Declaración de Laeken: El futuro de la Unión Europea (Laeken, 15.12.2001) SN 273/01.

<sup>11</sup>MANGAS: “Europa a la medida de los gobiernos”, *op.cit.* pág.3.

Tal vez, el mejor empleo que podemos hacer de él sea obviar el debate esencialista e introspectivo que ha favorecido el proceso constituyente. Dejar de discutir sobre lo que la Unión es o dice ser para centrarnos en lo que hace o puede hacer. A la postre, la Unión sólo se definirá por sus actos. Y lo que parece cierto es que el Tratado de Reforma va a favorecer un mejor funcionamiento de una Unión integrada por 27 o más Estados.

Entre las principales aportaciones que recoge el nuevo Tratado de Reforma, procedentes del Tratado Constitucional en su práctica totalidad, destacan las siguientes:

- La regulación de las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros (principio de atribución de competencias, principio de cooperación leal, principio de primacía del Derecho de la Unión, principio del respeto de la identidad nacional de los Estados incluyendo sus estructuras políticas y constitucionales, etc).
- El reconocimiento de una personalidad jurídica única a la Unión Europea, eliminando la estructura de pilares.
- La clasificación de las competencias de la Unión en tres tipos de categorías: exclusivas, compartidas y medidas de apoyo.
- El reconocimiento del valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, aunque ésta no se integra en sentido físico en el texto del Tratado.
- La creación de la figura del Presidente del Consejo Europeo, elegido por un período de dos años y medio, renovable una vez.
- La reforma del sistema de Presidencias semestrales del Consejo, manteniendo sus elementos esenciales pero acentuando la importancia de los equipos de tres presidencias.
- El reforzamiento de la figura del Presidente de la Comisión y la previsión de la reducción del número de Comisarios a dos tercios del número de Estados miembros a partir del 1 de noviembre de 2014.
- La generalización del actual procedimiento de co-decisión como procedimiento legislativo ordinario. Esto es, la necesidad, como regla general, del acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para que se puedan adoptar normas de derecho derivado de la Unión.
- La introducción de la posibilidad de que el legislativo comunitario (Consejo y Parlamento Europeo) confiera a la Comisión el poder de aprobar reglamentos delegados que completen o desarrollen elementos no esenciales de los reglamentos o directivas de primer nivel.
- La extensión del voto por mayoría cualificada a casi 50 nuevas bases jurídicas, aunque la unanimidad sigue siendo la regla para la política exterior, la fiscalidad, la política social, los recursos financieros de la Unión y la revisión de los Tratados.
- La introducción de un nuevo sistema de voto<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> El nuevo sistema de voto ha sido establecido en los siguientes términos: hasta el año 2014 se mantiene el sistema de voto actual, conocido como sistema de Niza, en el que cada Estado tiene un determinado número de votos (hasta un total de 345) y se alcanza la mayoría cualificada siempre que se llegue a un cierto umbral de votos (255) que representen una mayoría simple de Estados y al menos un 62% de la población. A partir del 1 de noviembre de 2014 pasa a aplicarse el llamado sistema de doble mayoría, en el que se alcanza la mayoría cualificada siempre que una medida la apoyen el 55% de los Estados (15 Estados a fecha de hoy) que representen al 65% (372 millones) de la población de la Unión. Hay que matizar, no obstante, que entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017 cualquier Estado miembro podrá solicitar, cuando se vaya a proceder a una votación, que se vote según el sistema de Niza.

- La previsión de un nuevo papel para los Parlamentos nacionales a la hora de verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad.
- El establecimiento de una iniciativa legislativa popular adaptada al marco institucional de la Unión, previendo la posibilidad de que un mínimo de un millón de ciudadanos europeos pueda instar a la Comisión a presentar una propuesta legislativa.
- La introducción de mejoras en el instrumento de la cooperación reforzada.

En el ámbito específico de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) el nuevo Tratado le dedica una atención preferente. De hecho, una parte proporcionalmente significativa del Tratado está dedicada a regular esta cuestión<sup>13</sup>. El Alto Representante (Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, en su denominación oficial) refuerza notablemente sus competencias actuales. Será a un mismo tiempo mandatario del Consejo para los asuntos de la política exterior (PESC) y de defensa (PCSD) y vicepresidente de la Comisión encargado de las relaciones exteriores, presidiendo el Consejo de Relaciones Exteriores de la Unión, formación que se hace autónoma del Consejo de Asuntos Generales y que será la única de todas las formaciones del Consejo que contará con una presidencia permanente. Se le dota, además, del apoyo de un Servicio Europeo de Acción Exterior<sup>14</sup>, nutrido por funcionarios de las Instituciones de la Unión y de los Estados miembros. El artículo 18 (antiguo I-28 del TC), le encomienda velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión, atribuyéndole, en el ámbito de la PESC, capacidad de iniciativa, de ejecución de coordinación con los Estados miembros y de representación.

También en lo que respecta a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)<sup>15</sup> el nuevo Tratado refuerza sus atribuciones. La PCSD tiene por objeto ofrecer a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares que también podrán servir para ejecutar la legítima defensa colectiva. En general, se ha producido una traslación prácticamente literal de casi todo lo que de nuevo aportaba el TC: las nuevas competencias del Alto Representante, la ampliación de las *misiones de Petersberg*, la ejecución de la PCSD por un grupo de países, la cooperación más estrecha en materia de defensa mutua, la cooperación estructurada permanente y la Agencia Europea de Defensa. Por el camino, en cambio, ha desaparecido la denominada cláusula de solidaridad, lo cual constituye una pérdida significativa con respecto al *corpus* constitucional y representa un peaje renacionalizador pagado por la mayoría para lograr un nuevo consenso de mínimos. Veamos a continuación, la forma en que el Tratado de Reforma recoge estas atribuciones<sup>16</sup>.

<sup>13</sup>Todo el Capítulo 2, art. 23 a 46 sobre un total de 55 artículos.

<sup>14</sup>Artículo 27.3: En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.

<sup>15</sup>Tal y como ya figuraba en el Tratado Constitucional, ésta pasa a ser la denominación oficial de esta política, abandonando la denominación utilizada hasta ahora de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

<sup>16</sup>En nuestro análisis seguimos el texto consolidado (no oficial) realizado por los profesores José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES y Mariola URREA CORRES por encargo del Real Instituto Elcano en la versión actualizada a 17 de diciembre de 2007 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).

## II. AMPLIACIÓN DE LAS MISIONES DE PETERSBERG

Las *misiones de Petersberg* tienen su origen en la Declaración adoptada por los ministros de Defensa y Asuntos Exteriores de la Unión Europea Occidental (UEO) reunidos en el castillo de Petersber (Bonn, R.F. de Alemania) en junio de 1992 en la cual se establecía que, al margen de las actuaciones previstas en el artículo 5 del Tratado de Washington y en el artículo V del Tratado de Bruselas modificado, las unidades militares de los Estados miembros podían ser utilizadas, bajo la autoridad de la UEO, para realizar “misiones humanitarias o de rescate de nacionales, (...) misiones de mantenimiento de la paz y (...) misiones en las que intervinieran fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz”<sup>17</sup>. Fue en el Tratado de Ámsterdam donde por primera vez fueron recogidas estas misiones en el texto del TUE (art. 17.2) y así permanecen en el Tratado de Niza actualmente en vigor<sup>18</sup>.

El Tratado de Lisboa, en su artículo 43, amplía el contenido y el número de estas misiones, tal y como aparecían enunciadas en el artículo III-309 del Tratado Constitucional. A la lista de misiones establecidas por el TUE se le suman los siguientes nuevos cometidos:

- las actuaciones conjuntas en materia de desarme,
- las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares,
- las misiones de prevención de conflictos,
- las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

Esta ampliación de misiones representa la superación de un viejo debate, planteado durante la redacción del Tratado de Ámsterdam, que distinguía entre las misiones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) y las misiones de imposición de la paz (*peace-enforcement*). La práctica acumulada por la Unión en la ejecución de estas misiones ha puesto de manifiesto que carece de sentido definir una misión sobre estos criterios cuando, en función de las circunstancias existentes sobre el terreno, hay que cambiar de un tipo a otro de misión. Por el contrario, el principio seguido para modificar lo establecido en Niza ya había sido asumido en Laeken<sup>19</sup>, y consiste en ampliar el catálogo de misiones recogiendo nuevas funciones cuya necesidad ha quedado de manifiesto durante las intervenciones llevadas a cabo por la UE con una única finalidad: dotar a la Unión de plena capacidad civil y militar para la gestión de crisis y la prevención de conflictos. En la práctica, la forma en que son enunciadas estas nuevas misiones es tan amplia que permite realizar cualquier tipo de misión que la UE pueda llevar a cabo dentro de lo que genéricamente se conoce como prevención de conflictos<sup>20</sup>. En todo caso, la enumeración de misiones que realiza el Tratado de Lisboa no constituye un mandato cerrado. De echo, nada impide que pueda

<sup>17</sup>Declaración de Petersberg (19.6.1992) ([www.assembly-weu.org/fr/documents/scssions\\_ordinaires/key/declarationpetersberg1992.php](http://www.assembly-weu.org/fr/documents/scssions_ordinaires/key/declarationpetersberg1992.php)).

<sup>18</sup>Artículo 17.2. Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”.

<sup>19</sup>En realidad, esta ampliación de misiones ya fue recogida en las *Conclusiones de la Presidencia* del Consejo de Laeken (diciembre 2001), Anexo II, pág. 27.

<sup>20</sup>GARCÍA PÉREZ, R.: “La política de prevención de conflictos de la Unión Europea”, en: *Tiempo de Paz* nº66/2002, pp.127-137.

llevarse a cabo otro tipo de misión siempre que se respeten los objetivos y principios generales establecidos por el Tratado.

El artículo 43.1, además de incorporar la mencionada lista de misiones, incluye una cláusula según la cual todas ellas pueden ser llevadas a cabo con la finalidad de “contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio”. De modo que la lucha antiterrorista fuera del territorio de la Unión no se llega a constituir en un nuevo tipo de misión sino que puede ser el objetivo perseguido por cualquiera de ellas<sup>21</sup>.

Hay que destacar que la posibilidad de emplear las misiones PCSD en la lucha antiterrorista, introducida por el artículo 43.1, es sustancialmente distinta de la que establecía la desaparecida cláusula de solidaridad enunciada por los artículos I-43 y III-329 del TC<sup>22</sup>. A diferencia de esta cláusula, que imponía un deber de solidaridad a todos los Estados miembros cuando uno de ellos se viera afectado por un ataque terrorista o fuera víctima de una catástrofe natural o de origen humano, el uso de las misiones con fines antiterroristas queda limitado su despliegue fuera del territorio de la Unión.

### III. EJECUCIÓN DE LAS MISIONES PCSD POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS

El Tratado de Reforma, como ya lo hiciera el Tratado Constitucional (artículos I-41.3 y 5 y III-310) establece diversas modalidades de ejecución para las misiones que pueda llevar a cabo la Unión. Según el artículo 42.3 del nuevo Tratado, los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión “capacidades civiles y militares”, así como “fuerzas multinacionales” a efectos de la aplicación de la PCSD. Ninguna mención se hace a la posibilidad de que la Unión como tal se dote de recursos propios, civiles y militares, diferentes de aquellos de los que disponen los Estados miembros. Por el contrario, buena parte de las disposiciones de la PCSD están orientadas a lograr el fortalecimiento de las capacidades de los Estados, con la finalidad de que puedan ponerlas a disposición de la UE mejorando así su capacidad operativa.

El apartado 5 del artículo 42 contempla la posibilidad de que el Consejo pueda encargar la ejecución de una misión “a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión”, siempre que estos actores tengan capacidad para desempeñar la misión y quieran asumirla. El objetivo de esta medida no es otro que flexibilizar la ejecución práctica de la PCSD.

El artículo 44 desarrolla el procedimiento a través del cual se ejecutarán estas misiones. La gestión de las mismas queda encomendada a los Estados que la asuman, en asociación con el Alto Representante. Además, los Estados participantes deberán informar

<sup>21</sup> POZO SERRANO, P., “La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa”, en RAMÓN CHORNET, C. (coord.): *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch – IU General Gutiérrez Mellado, Valencia, 2005, pág.51.

<sup>22</sup> *Vid. Infra*, apartado VIII.

periódicamente al Consejo sobre el desarrollo de la misión y en caso de que se produjeran “consecuencias importantes” que exigieran la “modificación del objetivo, alcance o condiciones” de la misión, la información sería inmediata, en cuyo caso el Consejo adoptaría las medidas necesarias garantizando, de este modo, que no se produzcan derivas con respecto a los objetivos originales perseguidos por la misión y no se incurra en incoherencia con respecto al conjunto de la acción exterior de la Unión Europea.

#### IV. FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES

La financiación de las operaciones militares asumidas por la UE constituye un problema político de primer nivel. La cuestión es cómo distribuir de forma solidaria el gasto ocasionado por la ejecución de estas misiones entre todos los Estados miembros y la propia Unión respetando, al mismo tiempo, la autonomía de las políticas de defensa nacionales tanto en el caso de los neutrales como en las previsibles abstenciones a participar en una misión determinada.

El Tratado de Lisboa, en su artículo 41, reproduce lo ya establecido por el artículo III-313 del Tratado Constitucional, según el cual los gastos administrativos (41.1) y los gastos operativos (41.2) ocasionados por la aplicación de la PESC se imputan al presupuesto de la Unión destinado a esta partida<sup>23</sup>. Quedan excluidos “los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusión en el ámbito militar o de la defensa” Estos gastos serán asumidos por los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad. Quedan excluidos aquellos Estados que hayan efectuado una abstención formal, conservando el procedimiento aplicado por el artículo 28.3 del TUE en vigor. Hasta la fecha, sólo Dinamarca se ha acogido a esta posibilidad en razón de su cláusula de *opting-out*.

Este procedimiento, sin duda efectivo, presenta inconvenientes obvios. A saber, que en la práctica sólo unos cuantos países sean los que asuman el conjunto del gasto de defensa de la Unión con el desequilibrio creciente que ello ocasiona entre países *suministradores* de seguridad y aquellos que la *consumen*<sup>24</sup>.

Dado que el logro de los objetivos de la Unión al enviar una misión dependen en buena medida de la rapidez con que se responde a una crisis, el artículo 41.3 dispone que el Consejo podrá arbitrar “procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del Presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común, en particular los preparativos de una de las misiones” PCSD. Para ello el Consejo deberá adoptar una decisión, previa consulta al Parlamento Europeo. Esta disposición es aplicable a aquellas misiones que no tengan contenido militar y que, en consecuencia, pueden ser financiadas con cargo al presupuesto de la Unión. Para los demás casos se dotará un fondo inicial constituido por

<sup>23</sup>El presupuesto de la PESC en 2007 fue de 160 millones de euros, sobre un presupuesto total para la UE de 120.000 millones.

<sup>24</sup>MISSIROLI, A: “Cómo funciona la PESC”, en: GNSOTTO, N. (ed.): *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. París, Instituto de de Estudios de Seguridad de la UE, 2004. pp.75-76

contribuciones de los Estados miembros<sup>25</sup>. El Consejo autorizará al Alto Representante a utilizar el fondo en cada caso, debiendo éste informar al Consejo de su uso.

En suma, tal y como ya recogía el Tratado Constitucional, el Tratado de Lisboa establece un doble procedimiento financiero: el presupuesto ordinario de la Unión para las misiones PESD sin contenido militar; y un procedimiento específico basado en la aportación de los Estados participantes, para el resto de misiones.

Dado que la Unión no ha renunciado a desplegar estas misiones aunque no estuviera en vigor el TC, el Consejo ha arbitrado procedimientos específicos para financiar los costes comunes de las operaciones de contenido militar<sup>26</sup>. En todo caso, la práctica ha consolidado la norma según la cual los gastos no comunes, aquellos relativos a los gastos de personal (que incluyen tanto las retribuciones como las dietas o los gastos de viaje) son asumidos por el Estado que envía las tropas según la lógica de los gastos individuales<sup>27</sup>.

## V. CLÁUSULA DE AYUDA Y ASISTENCIA MUTUA

La cláusula de ayuda y asistencia mutua (establecida por el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa)<sup>28</sup> reproduce la solución adoptada por el Tratado Constitucional (artículo I-41.7) resultado de una prolongada negociación al final de la cual<sup>29</sup> se logró el acuerdo unánime que permitió aceptar la cláusula a todos los miembros de la Unión. La cláusula refleja el consenso en materia de defensa alcanzado entre los países atlantistas, europeístas y neutralistas que hasta ese momento no había sido posible lograr. El Reino Unido aceptó su inclusión a cambio de que se reafirmaran los compromisos contraídos en el marco de la OTAN. Por su parte, los países neutrales también aceptaron la cláusula al reconocérseles que la solidaridad exigida no tendría que expresarse en términos exclusivamente militares.

La inclusión de esta cláusula en el texto del Tratado representa, para los Estados miembros, una obligación automática de asistencia mutua entre ellos en caso de ataque a su territorio, sin que sea necesaria la existencia previa de ningún órgano de la Unión Europea

<sup>25</sup>“El Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, las decisiones que establezcan:

- a) las modalidades de constitución y de financiación del fondo inicial, en particular los importes financieros asignados al mismo;
- b) las modalidades de gestión del fondo inicial;
- c) las modalidades de control financiero”.

<sup>26</sup>Se trata del Mecanismo ATHÉNA, creado por la Decisión 2004/197/PESC del Consejo del 23.2.2004, modificada por las decisiones 2004/925/PESC, del 22.12.2004 y 2005/68/PESC, de 24.1.2005. LINDSTROM, G.: en GNESOTTO, N. (ed.): *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. París, Instituto de de Estudio de Seguridad de la UE, 2004, pp.137-138.

<sup>27</sup>“*Cost lie where they fall*” (allí donde surgen las necesidades). MISSIROLI, A: “Cómo funciona la PESD”, *op. cit.*, pág. 73.

<sup>28</sup>“7. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

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

<sup>29</sup>Reunión de los Ministros de Defensa y Asuntos Exteriores de la UE, Nápoles (28 y 29.11.2003).



para que esta obligación sea efectiva. Podría darse el caso de que esta cláusula se llegara a aplicar sin mediar actuación alguna de ningún órgano de la UE<sup>30</sup>.

La pervivencia de esta cláusula en el texto del Tratado, a pesar de los recortes operados sobre el fenecido TC, constituye un gran avance en el proceso de construcción de la Europa de la defensa. Para el profesor Aldecoa<sup>31</sup> se trata de un verdadero “pacto de defensa mutua” establecido de forma permanente y no sujeto a la participación voluntaria de los Estados miembros, “hasta el punto de que puede hablarse de una verdadera alianza”. Por el contrario, el profesor González Alonso<sup>32</sup> destaca los límites que encuentra la obligación jurídica asumida para ser llevada a la práctica dada la flexibilidad con que ha sido redactado finalmente el artículo permitiendo que cada país, en atención a sus políticas nacionales de defensa, escoja en el momento de decidir el cauce a través del cual materializa su solidaridad con el Estado objeto de una agresión armada.

Estos argumentos se ven reforzados por el hecho de que el Tratado de Reforma siga mencionando a la UEO<sup>33</sup>, sin rescatarla del estado residual en el que se encuentra esta organización<sup>34</sup>. Privada de recursos y funciones, la única razón por la cual no ha sido disuelta definitivamente es la pervivencia de su célebre artículo V<sup>35</sup>, cuyo contenido sigue sin ser aceptado por la totalidad de los veintisiete miembros actuales de la UE. Al fin y al cabo, si la cláusula de defensa mutua hubiera sido asumida por todos los Estados como una verdadera alianza militar no hubiera sido necesario mantener esta duplicidad de compromisos.

La cláusula de defensa mutua presenta una llamativa (y deliberada) falta de precisión, de forma particular en lo que se refiere a su aplicación efectiva. Pero, aunque el valor operativo de la cláusula resulte impreciso<sup>36</sup>, su principal significado es de carácter político. Se trata de un acto de afirmación europeísta mediante el cual los Estados de la Unión adquieren un compromiso de seguridad compartida, explícito, por encima de sus diferentes tradiciones y percepciones en materia de seguridad.

<sup>30</sup>GONZÁLEZ BONDÍA, A.: “La constitucionalización de la seguridad y la defensa”, en ESTEVE, F./ PI, M. (eds.): *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado constitucional ¿Mejora o maquillaje?* Barcelona, CIDOB, 2005, pág. 166.

<sup>31</sup>ALDECOA, F. (2004), *La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención*. Real Instituto Elcano, Madrid, 2004 (DT 19/2004 www.realinstitutoelcano.org).

<sup>32</sup>GONZÁLEZ ALONSO, L.N., “Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea”, en *Revista General de Derecho Europeo*, nº7/2005 (www.iustel.com); pp. 18-23.

<sup>33</sup>Protocolo nº 27, PROTOCOLO SOBRE EL ARTÍCULO 27.2 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA: “La unión Europea elaborará, junto con la Unión Europea Occidental, acuerdos de cooperación más intensa entre sí”.

<sup>34</sup>La UEO cesó sus actividades operativas por resolución del Consejo ministerial celebrado en Marsella en noviembre de 2000. En virtud del artículo IX del Tratado de Bruselas modificado, la Asamblea parlamentaria de la UEO prosigue sus actividades.

<sup>35</sup>“En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuera objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole”.

<sup>36</sup>BERMEJO, R., “La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?”, en RAMÓN CHORNET, C. (coord.): *La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional*. Valencia, Tirant lo Blanch – IU General Gutiérrez Mellado, 2005, pp. 93-94.

## VI. COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

El Tratado de Reforma, como ya ocurría con el Tratado Constitucional, abre la posibilidad de poner en marcha una cooperación reforzada en materia de política exterior y de seguridad común. Con ello se elimina la restricción recogida en el artículo 27.b del Tratado de Niza que impedía de forma expresa la aplicación de las cooperaciones reforzadas al ámbito de la PESD.

Con carácter general, el Tratado de Funcionamiento establece que las cooperaciones reforzadas estarán abiertas a todos los Estados miembros siempre que respeten las “posibles condiciones de participación establecidas en la decisión de autorización” (artículo 328). Se prevé, además, la posibilidad de incorporaciones posteriores al comienzo de la iniciativa que deberá promover la mayor participación posible entre el resto de los Estados miembros. El Alto Representante deberá informar de sus actividades, de forma periódica, tanto al Consejo como al Parlamento Europeo.

La puesta en marcha de una cooperación reforzada en materia PESD requiere de un procedimiento especial establecido en el artículo 329.2<sup>37</sup>. Del mismo modo, todo Estado que desee participar en esta cooperación además de solicitarlo deberá someterse a un examen para ver si cumple con los requisitos que pudieran ser exigidos para su participación. En caso de que no los satisficiera, el Consejo puede rechazar la solicitud o, a propuesta del Alto Representante, proponer medidas transitorias que permitieran superar las carencias detectadas, fijando un plazo de tiempo para reconsiderar su decisión (artículo 331.2).

No existe nada sustancial que permita distinguir entre una cooperación reforzada en materia PESC y una cooperación estructurada permanente (CEP), tal y como aparece recogida en el nuevo Tratado. Sencillamente, este procedimiento hace más flexible y, en la práctica permite, la creación de una cooperación reforzada en materia de defensa al no tener que reunir para su creación el número mínimo de participantes (“al menos nueve Estados miembros”) fijado con carácter general para el conjunto de dichas cooperaciones<sup>38</sup>. Se trata, no obstante, de un detalle importantísimo. Dada la existencia de unos requisitos mínimos de participación medianamente exigentes, en las circunstancias actuales y en el futuro cercano, resultaba inalcanzable para la Unión disponer de nueve países que reunieran esas capacidades y estuvieran dispuestos, además, a participar en la iniciativa.

<sup>37</sup>2. La solicitud de los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad común se dirigirá al Consejo. Será transmitida al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, para que éste dictamine acerca de la coherencia de la cooperación reforzada prevista con la política exterior y de seguridad común de la Unión, así como a la Comisión, para que ésta dictamine, en particular sobre la coherencia de la cooperación reforzada prevista con las demás políticas de la Unión. Se transmitirá asimismo al Parlamento Europeo a título informativo.

La autorización de llevar a cabo una cooperación reforzada se concederá mediante decisión del Consejo, que se pronunciará por unanimidad.”

<sup>38</sup>El Tratado de Lisboa establece esta limitación (artículo 20.2) que, en la práctica, supone rebajar los requisitos establecidos en el Tratado de Niza, donde se exige participar a “una mayoría de Estados miembros” (TUE art.43.1.d) para poner en marcha una cooperación reforzada.

La cooperación estructurada permanente se regula en Tratado de Lisboa por los artículos 42.6, 46 y por Protocolo anexo nº 26<sup>39</sup>. En el primero de estos artículos se destaca el carácter selectivo de esta cooperación reforzada en la que sólo podrán participar aquellos países “que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes”. A la voluntad de participar se le suma, como exigencia, la capacidad para actuar. En el segundo artículo se describe el procedimiento de puesta en marcha y de ingreso en la CEP. Los países que deseen poner en marcha esta cooperación notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante. El Consejo, previo dictamen del Alto Representante se pronunciará por mayoría cualificada en el plazo de tres meses. Para las incorporaciones posteriores la autorización se adoptará también por mayoría cualificada. Todas las demás decisiones en el ámbito de la CEP se harán por consenso.

Mayor enjundia política tiene el Protocolo. En él se especifican los compromisos que deberán asumir todos los países participantes. Destaca la mención expresa que se realiza de la OTAN, a la que se le reconoce que “seguirá siendo el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros”, también se afirma que “será compatible con la política común de seguridad y defensa” establecida en este marco. Con respecto a los neutrales se manifiesta que “la política de seguridad y defensa de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”. Se trata de unas concesiones mínimas, y redundantes -por ya dadas-, tanto hacia los países más atlantistas como hacia los países neutrales. No aportan nada nuevo ni suponen límite efectivo a una iniciativa que en ningún momento aspira a asumir la defensa territorial de la Unión.

En el artículo primero del Protocolo se especifica qué se entiende por “participación más intensa” en el desarrollo de las capacidades de defensa de la Unión: desarrollo de las contribuciones nacionales; participación en los programas europeos de equipos de defensa; sumarse, en caso necesario, a las fuerzas multinacionales que puedan constituirse; y participar en la Agencia Europea de Defensa. Además, se exige a los candidatos que, antes de 2010, estén en condiciones de aportar, bien a título nacional o integrado en grupos multinacionales, “unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como formaciones de combate, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística”, capaces de desplegarse en un plazo de 5 a 30 días y sostenibles durante, al menos, un mes. Se prevé, expresamente, que esas nuevas unidades puedan asumir misiones militares de Naciones Unidas.

El artículo 2 del Protocolo fija los compromisos que asumen los Estados que participan en la CEP<sup>40</sup>. En primer lugar, se comprometen a alcanzar los objetivos prefijados de inversión en equipos de defensa, aceptando su posible ampliación en función de las necesidades de la Unión. También se comprometen a superar las insuficiencias detectadas en aplicación del Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, y a aproximar, en la medida de lo posible, sus “instrumentos de defensa”: armonizando sus necesidades militares; poniendo en común, o especializando, medios y capacidades nacionales; favoreciendo

<sup>39</sup>Reproducen el texto de los artículos I-41.6, III-312 y el Protocolo nº 23 del Tratado Constitucional.

<sup>40</sup>El tercer y último artículo del Protocolo está dedicado a la Agencia Europea de Defensa y su contenido es comentado en el siguiente epígrafe.

la cooperación en materia de formación y logística; y reforzando la “disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y las posibilidades de despliegue de sus fuerzas”, en particular mediante la definición de objetivos comunes para la proyección de fuerzas, lo cual “podrá incluir la revisión de sus procedimientos decisorios nacionales”.

De llevarse a cabo este propósito nos encontraríamos ante un gran avance en los planteamientos y los objetivos de la PCSD. En su situación actual la UE no aspira a crear un ejército común, y muy probablemente tampoco se lo plantee en el futuro. Los procedimientos de integración que se avanzan en este texto permiten vislumbrar un camino de interconexión creciente entre dos fundamentos compartidos (mando y armamento) sobre los cuales puedan erigirse unas fuerzas armadas paneuropeas integradas por ejércitos nacionales que, como tales instituciones, pervivirían.

La posibilidad que abre el Tratado para crear la cooperación estructurada permanente en el ámbito de la defensa representa, sin duda, un paso positivo que va a permitir avanzar en un terreno decisivo donde la falta de unanimidad había impedido, hasta el momento, lograr grandes progresos. Al flexibilizar el procedimiento se va a permitir que aquellos países que lo deseen, y tengan capacidad para ello, puedan profundizar sus relaciones de defensa estableciendo una cooperación entre un grupo de Estados que se ponen a la vanguardia del proceso de integración en este ámbito específico. Por su planteamiento, que no por los objetivos ni por los procedimientos arbitrados, la cooperación estructurada permanente ha sido comparada con el euro<sup>41</sup>. El objetivo de mejorar la capacidad operativa de la Unión queda encomendado a la libre voluntad de aquellos Estados miembros que quieran realizarlos. Los requisitos fijados son muy amplios y, aunque exigentes, se encuentran al alcance de la práctica totalidad de los Estados que componen la Unión. Sólo depende de la voluntad política que tengan para ejecutarla. Voluntad que no ha dejado de manifestarse a lo largo de la última década.

## VII. AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

La creación de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento, en su denominación literal, por parte del Tratado de Lisboa<sup>42</sup> da satisfacción a una de las reclamaciones más tiempo anheladas por quienes aspiran a dar fundamento y credibilidad a la PCSD dado que es imposible sostener una política de defensa digna de tal nombre si se carece de una imprescindible base industrial que la respalde.

El camino que ha conducido a la creación de la Agencia<sup>43</sup>, que se encuentra en funcionamiento operativo desde 2004, y el procedimiento de revisión de los Tratados han

<sup>41</sup> ALDECOA, F.: “La cooperación estructurada permanente”, en RAMÓN CHORNET, C. (coord.): *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*. Valencia, Tirant lo Blanch – I.U. General Gutiérrez Mellado, 2005, pág. 108.

<sup>42</sup> Artículo 42.3, reproduce el artículo 1-40.3 del Tratado Constitucional. Sus características formales y sus funciones se establecen en el artículo 45 (antiguo III-311 del TC).

<sup>43</sup> Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12.7.2004 (*DOUE* n° L 245, de 17 de julio de 2004) relativa al establecimiento de la Agencia Europea de Defensa.

sido procesos paralelos y, en cierta medida, autónomos<sup>44</sup>. La Agencia es resultado de unas condiciones políticas, económicas y técnicas que la hacían imprescindible para sostener una PCSD autónoma y a la altura de los desafíos que plantea la seguridad internacional en nuestros días. Exigencias derivadas de la creciente internacionalización de las industrias de defensa enfrentadas a una reestructuración improrrogable, la necesidad de aplicar economías de escala para contrarrestar las restricciones presupuestarias, y la propia exigencia de desarrollar nuevos y costosísimos programas de armamento han hecho necesaria la creación de este organismo.

El artículo 45.1 establece las misiones de la Agencia Europea de Defensa, que siendo muy amplias, las ejecutará bajo la autoridad del Consejo: definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y evaluar el cumplimiento de los compromisos contraídos por ellos en este ámbito; armonizar las necesidades operativas y los métodos de adquisición; promover proyectos multilaterales dirigidos a satisfacer las carencias observadas en las capacidades militares; apoyar la investigación tecnológica y reforzar la base industrial de la defensa con el objetivo de mejorar la eficacia de los gastos militares.

Así mismo, la Agencia asume la evaluación periódica de las contribuciones nacionales a la PCSD<sup>45</sup>, debiendo presentar al Consejo informes anuales al respecto, que podrán ser acompañados de recomendaciones. También evalúa el grado de cumplimiento de los requisitos establecidos para participar en la cooperación estructurada permanente por parte de los Estados candidatos. Todas estas atribuciones convierten a la Agencia en una institución clave para la creación de una política común de armamento en sus dimensiones técnica, industrial y comercial. Esto es, en los tres ámbitos críticos del desarrollo armamentístico: investigación, adquisición y mercado de la defensa<sup>46</sup>.

La Unión Europea necesita ganar en interoperatividad militar y la Agencia puede contribuir a ello armonizando las necesidades de armamento y normalizando los procesos de adquisición. La creación de un mercado de la defensa a nivel europeo mejorará las condiciones de exportación al mercado mundial y fortalecerá la base industrial de la PCSD optimizando el gasto unitario por cada Estado. Además, el refuerzo de la investigación estratégica resultará imprescindible para superar el desfase tecnológico respecto de los Estados Unidos, tanto para permitir la realización de operaciones conjuntas como para el mantenimiento mismo de la OTAN. Constituye en suma un instrumento fundamental en el desarrollo de la PCSD que ve reforzada su importancia al ser incluido en el texto del Tratado de la Unión.

<sup>44</sup>El Consejo Europeo decidió su puesta en marcha con independencia de la suerte que fuera a correr el Tratado Constitucional. Consejo Europeo de Salónica. *Conclusiones de la Presidencia* (19 y 20 de junio de 2003), punto 65. Ver también las conclusiones del Consejo de Bruselas (12 de diciembre de 2003) en su punto 12.

<sup>45</sup>Artículo 3 del Protocolo n° 26 sobre Cooperación Estructurada Permanente.

<sup>46</sup>SCHMITT, B.: «Une agence d'armement, de recherche et de capacités en projet», en: *CNES Magazine* n°21/2004 ([www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)).

### VIII. ¿QUÉ SE HA PERDIDO RESPECTO DEL TRATADO CONSTITUCIONAL?

Como hemos ido destacando en todos los apartados anteriores, las aportaciones que el Tratado de Lisboa recoge en materia PCSD son reproducción literal, con muy pocas variaciones, de lo que ya había sido incluido en el Tratado Constitucional. La ausencia más llamativa, con respecto a lo que ya existía en aquel Tratado la constituye la llamada cláusula de solidaridad.

Si la ampliación de las *misiones de Petersberg* persigue la mejora de los instrumentos ya existentes para adecuar la PCSD al entorno de seguridad internacional actual, la cláusula de solidaridad ampliaba el ámbito de utilización de esas capacidades proyectándolas hacia el interior del territorio de los Estados miembros de la Unión. En caso de ataque terrorista, o de catástrofe natural o de origen humano, la UE “movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros” (art.I-43.1), con la finalidad de prevenir el riesgo de ataques terroristas y proteger a las instituciones democráticas y a la población civil.

El procedimiento de aplicación de este compromiso quedaba establecido por el artículo III-329. En él se destacaba que dicho mecanismo sólo se activaría en caso de existir una petición expresa por parte de las autoridades políticas del Estado que hubiera padecido el ataque o la catástrofe.

La inclusión de la cláusula de solidaridad en el texto del Tratado representaba una previsión de asistencia recíproca entre los Estados miembros en caso de peligrar su seguridad interior por causas no estrictamente militares. Si hasta ahora existe una obligación moral de asistencia mutua entre los países de la Unión esa obligación pasaba a ser política y jurídica. Y el cauce a través del cual era canalizada la ayuda pasaba de ser bilateral a realizarlo a través de la propia Unión. Es indudable que este paso contribuía a favorecer la progresiva identificación colectiva de la Unión en tanto que sujeto político<sup>47</sup>.

Causa sorpresa la eliminación de esta cláusula del texto final del Tratado de Lisboa dado que no había originado grandes discrepancias ni en la Convención ni en la CIG que redactaron el TC<sup>48</sup>, y resulta llamativo que, sin embargo, haya permanecido la mucho más controvertida cláusula de ayuda y asistencia mutua. En principio, contaba con todos los requisitos para conservar el consenso que gestó a la primera de ellas. En primer lugar, la persistencia de una amenaza terrorista de nuevo tipo, puesta de manifiesto tras los atentados del 11-S e identificada como prioridad por la Estrategia Europea de Seguridad<sup>49</sup>. Y, en segundo lugar, la dimensión exclusivamente reactiva de las previsiones de actuación establecidas por el TC que reconocían plena discrecionalidad a los Estados miembros para decidir la forma en que materializar su solidaridad.

<sup>47</sup>ALDECOA, F.: *La “Europa europea” frente al terrorismo*. Madrid, Real Instituto Elcano, 2004 (ARI del 25.3.2004 [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).

<sup>48</sup>GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: “¿Obligación jurídica o mero compromiso político?: La cláusula de solidaridad en el Tratado Constitucional”, en *Revista General de Derecho Europeo* nº 12/2007 ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)), pp.3-5.

<sup>49</sup>*Estrategia Europea de Seguridad* (15895/03 PESC 787). Bruselas (8.12.03).

Cabe suponer que la oposición final a la cláusula ha procedido de las reticencias que sin duda provocan entre los gobiernos más nacionalistas tres contenidos inherentes a ella: a) la lucha antiterrorista; b) la posibilidad de emplear fuerzas militares; y c) que éstas sean desplegadas en el interior del territorio de la Unión.

- a) No puede pensarse que la UE vaya a renunciar a proseguir sus esfuerzos en la lucha antiterrorista. Ha sido identificada como una de sus principales amenazas y ha afirmado, en más de una ocasión, su “compromiso político para actuar conjuntamente (...) contra los actos terroristas guiados por el espíritu de la cláusula de solidaridad”<sup>50</sup>.
- b) Aunque la cláusula de solidaridad pudiera conllevar el empleo de fuerzas militares nada indica que se trate de un compromiso de naturaleza militar. Por el contrario, la respuesta a una acción terrorista, por grave que pueda ser, tenderá a emplear medios propios de protección civil<sup>51</sup> y, aun en el caso de utilizar soldados, es más probable que desempeñen misiones de estas características.
- c) La dimensión interna de las capacidades militares sea, tal vez, la principal alegación que pueda hacerse a la cláusula desde una posición de intransigente atlantismo que trate de preservar a la OTAN como garantía exclusiva de seguridad territorial de los Estados miembros. Se trataría, entonces, de un veto político, por principios, en el que no cabe, como justificación, el temor a duplicar medios dado que la OTAN no tiene capacidad en esta área.

Afirmación política, su inclusión, frente a veto político, su exclusión, parece que nos encontramos ante un nuevo episodio del pulso sostenido entre europeístas y euro-escépticos librado, en este caso, en el terreno de las declaraciones, que no en el de los hechos. Ya que a nadie se le escapa que la Unión seguirá dando pasos adelante en el camino de la lucha antiterrorista, aunque sea utilizado un procedimiento intergubernamental.

## IX. CONSIDERACIONES FINALES

En el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa el Tratado de Lisboa no va más allá, incluso va algo menos, de donde había llegado el Tratado Constitucional del que no altera de forma significativa su texto. El nuevo Tratado, por tanto, sigue manteniendo abierta la puerta a futuros desarrollos políticos en esta materia, favoreciéndolos, incluso, gracias a las posibilidades que ofrece la cooperación estructurada permanente.

<sup>50</sup>El Consejo de la Unión adoptó sendas declaraciones tras los atentados *ihadistas* perpetrados en Madrid y Londres. *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*. Aneja a las Conclusiones del Consejo Europeo, Bruselas (25.3.2004); y la Declaración adoptada por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en su reunión extraordinaria de 13 de julio de 2005. La cita corresponde al primer documento, pág. 2.

<sup>51</sup>Así ha sido previsto y desarrollado por la Unión en el *Manual operativo de coordinación de la UE para situaciones de emergencia y crisis*, aprobado en la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (1 y 2.6.2006) (9552/06); y por el Mecanismo Comunitario de Protección Civil, desarrollado en el Informe del Comité Político y de Seguridad al Consejo (66444/04)

El objeto de la PESD sigue siendo dirigir operaciones de gestión de crisis, civiles y militares, en el exterior del territorio de la Unión. Y para lograr esa misión no ha dejado de perfeccionar, en los últimos años, los medios y procedimientos de que disponía. Así se pone de manifiesto al comprobar el balance de actuación elaborado por la última Presidencia portuguesa<sup>52</sup>

En materia de la gestión civil, desde julio de 2007 se aplican ya las nuevas disposiciones relativas a mando y control (C2). Se ha creado una capacidad civil de planeamiento y ejecución en la Secretaría del Consejo y se está gestando un “concepto de gestión civil de crisis” en su planeamiento operativo. Igualmente se ha adoptado un nuevo Objetivo Principal Civil para 2010, dentro de la Conferencia de Mejora de las Capacidades Civiles.

En el ámbito militar, el Centro de Operaciones de la UE, dispone de capacidad operativa desde el 1 de enero de 2007. Por su parte, el Alto Representante ha informado positivamente sobre la capacidad del Estado Mayor de la UE para llevar a cabo el planeamiento a escala estratégica de las operaciones que pueda dirigir en el futuro la Unión. Dentro del proceso del Objetivo Principal 2010 (OP 2010), diez Estados miembros han ofrecido nuevas contribuciones para subsanar las carencias de capacidades descubiertas durante la preparación del Catálogo de Progresos 2007.

Con respecto a la Agencia Europea de Defensa, en tan sólo tres años de funcionamiento ha redactado un Código de Conducta de la Defensa, adoptado por el Consejo de Ministros de la Unión en noviembre de 2005, que ha permitido abrir a la competencia el mercado de la defensa a nivel europeo. Ha llevado a término la *Long Term Vision* sobre la identificación de las capacidades militares conjuntas y sus lagunas. Ha desarrollado la estrategia industrial de la defensa. Y, además, ha sido capaz de poner en marcha la propia Agencia.

A todo ello se le debe sumar las dieciséis operaciones llevadas a cabo, o en proceso de ejecución, desplegadas por la Unión en los últimos años. El balance, en su conjunto, es tan favorable que el Consejo ha estimado que no resulta necesario realizar un nuevo proceso de planeamiento de capacidades, porque los objetivos se están cumpliendo.

Pero este resultado, siendo indudablemente bueno, no puede hacernos sentir satisfechos. A mi modo de ver, refleja el agotamiento del ciclo que abrió la declaración franco-británica de Saint-Malo en 1998<sup>53</sup>, en cuyo origen se encuentran los desarrollos realizados en la última década.

Para lograr un nuevo impulso y alcanzar una mayor presencia en el mundo, más eficaz y más coherente en el conjunto de sus actuaciones, resulta necesario que la Unión defina con claridad cuál es la orientación que quiere dar a la PCSD en el seno de la PESC. Debe tratar de mirar en el medio plazo y sobreponerse a esa obsesión por los problemas inmediatos, y en ocasiones secundarios, en la que parece haber incurrido en los últimos años.

<sup>52</sup>Informe de la Presidencia sobre la PESD. Bruselas (11.12.2007) (16426/07 COSDP 1070 PESC 1525 CIVCOM 675)

<sup>53</sup>Declaración franco-británica sobre la defensa europea (Saint-Malo, 4.12.1998) ([www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)).



Hace falta poner al día la Estrategia Europea de Seguridad y sería una magnífica ocasión para transformarla en un *Libro Blanco* europeo sobre la defensa. Habrá que esperar a ver cuál va a ser la actitud de los gobiernos y qué iniciativas se pueden promover en los próximos años. Probablemente volveremos a tener noticias sobre la PCSD coincidiendo con la presidencia francesa del segundo semestre de 2008. El presidente Sarkozy así lo ha anunciado<sup>54</sup>.

<sup>54</sup>Discurso del Presidente de la República de Francia ante la XV Conferencia de Embajadores (París, 27.8.2007) ([www.ambafrance-es.org/article.php3?id\\_article=2403](http://www.ambafrance-es.org/article.php3?id_article=2403)).