

# LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN EL TRATADO DE LISBOA

---

ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE  
Catedrático de D. Internacional y Relaciones Internacionales  
Universidad de Valladolid

## I. INTRODUCCIÓN

A un “periodo de reflexión” que no aportó grandes cosas – como no fuera la constatación de las profundas divergencias existentes entre los Estados miembros de la Unión – sucedió una corta Conferencia Intergubernamental de la que surgió el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007<sup>1</sup> que recoge el acuerdo de los líderes europeos para poner fin a la crisis originada por el fracaso – no tan imprevisible – del Tratado constitucional. En realidad son dos tratados, bastante enrevesados, que recogen buena parte de las novedades que introducía el Tratado Constitucional. Uno de ellos, el nuevo Tratado de la Unión Europea, se ocupa de la Política exterior y de seguridad común (PESC) dentro de una reestructurada acción exterior de la Unión. No supone un avance espectacular en la materia sino que, por el contrario, sigue la política de los pequeños pasos que ya es consustancial a la Unión Europea. Lo cual, como ya hemos señalado en múltiples ocasiones, no debe ser considerado como un fallo sino, por el contrario, como un esperanzador signo de progreso, dada la dificultad que entraña el proyecto. Hay que señalar, no obstante, que el proceso de militarización, tímidamente iniciado con el Tratado de Maastricht, sigue adelante a pesar de que, como afirmó la propia directora del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, “la cooperación militar europea no produce integración política dentro de la Unión”<sup>2</sup>.

No es nuestra intención - y tampoco este es el lugar adecuado - hacer un análisis detallado del conjunto de las disposiciones que incorpora el Título V del Tratado de Lisboa. Por esa razón solo nos referiremos a las novedades que introduce que nos parecen más

<sup>1</sup>El Tratado de Lisboa tiene muchas posibilidades de acabar entrando en vigor ya que, entre otras cosas, los Miembros de la Unión Europea han tomado expresamente las medidas oportunas para evitar que pueda ser sometido a peligrosos referendos (Vid. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. y CHALTIEL, F., « Le Traité de Lisbonne : Quel contenu ? », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (RMC)* n° 513, diciembre 2007, p. 617).

<sup>2</sup>Vid. GNESOTTO, N., “PESD: balance y perspectivas”, en GNESOTTO, N., (Ed.), *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París 2004, p. 24.

relevantes, recordando, de forma muy breve y únicamente en la medida necesaria para la mejor comprensión de aquellas, las grandes líneas de la evolución de la PESC, y exponiendo finalmente, a modo de conclusión, la consideración global que nos merecen.

## II. LA EVOLUCIÓN DE LA PESC

El poco éxito inicial de la PESC<sup>3</sup>, especialmente si se tienen en cuenta no solo los objetivos expresos de la misma sino también los implícitos, más o menos esbozados en el Informe de Lisboa de Junio de 1992<sup>4</sup>, llevó a que la revisión de Amsterdam introdujera determinadas innovaciones que, probablemente, fueron las que facilitaron que en los años posteriores se pudiera adoptar un número mayor de acciones y posiciones comunes. Aunque también es posible pensar que hubo un cierto apresuramiento en afirmar que la PESC no funcionaba adecuadamente con el mecanismo establecido en Maastricht, ya que éste, por diferentes razones, entre las cuales la tardanza en la entrada en vigor del Tratado, casi no había tenido tiempo de empezar a andar cuando comenzó a ser criticado. En cualquier caso, el Tratado de Amsterdam reestructuró el Título V del TUE mejorándolo notablemente y, desde luego, introdujo novedades<sup>5</sup>.

Aunque la regla no afectara a las cuestiones de carácter militar o relativas a la defensa, la exigencia de la unanimidad quedó dulcificada con el nuevo artículo 23 – que sustituyó al J.13 de Maastricht – en el que se establecía que una abstención que no supusiera más de un tercio de los votos ponderados en el Consejo no impediría la adopción de una decisión. Además, podrían adoptarse por mayoría acciones y posiciones comunes basadas en una estrategia común y decisiones para la aplicación de una acción o de una posición común. Por otra parte, para acabar con la ineficacia que hasta ese momento había mostrado la PESC, se creaba una Unidad de planificación de la política y de alerta rápida<sup>6</sup>. Con ella

<sup>3</sup>Sobre la PESC en el Tratado de Maastricht, entre otros, CARTOU, L., *L'Union Européenne*, Dalloz, Paris 1996; GUTIERREZ ESPADA, C., *El sistema institucional de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 1993; HERRERO DE LA FUENTE, A.A., "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea", en BIGLINO, P. (Coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, pp. 305 y ss., y "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y su necesaria revisión", *REE* n° 16, 1997, pp. 3 y ss.; RYBA, B.Ch., "La politique étrangère et de sécurité commune. Mode d'emploi et bilan d'une année d'application", *RMC* n° 384, 1995, pp. 14 y ss.; TANCA, A., "La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne en 1995", *Journal Européen de Droit International* 1996, pp. 447 y ss.

<sup>4</sup>Aunque la Conferencia intergubernamental de la que surgió el TUE manejó varias listas de materias en las que los intereses de los doce Miembros de la Comunidad parecían coincidir y, en consecuencia, podían ser objeto de acciones comunes en el marco de la PESC, sin embargo el Consejo fue invitado a preparar un informe con la finalidad de ir determinando los ámbitos de dichas acciones comunes con relación a países o grupos de países. Éste es el informe que fue presentado a la reunión del Consejo Europeo celebrada en Lisboa en junio de 1992. En él se planteaba la necesidad de que la PESC, a diferencia de la Cooperación Política Europea (CPE), tomara la iniciativa en la defensa de los intereses de la Unión y dejara de ir a remolque de los acontecimientos.

<sup>5</sup>Sobre la PESC en el Tratado de Amsterdam, entre otros, ARROYO LARA, E., "Ámbitos e instrumentos de acción exterior de la Unión Europea", en MARINO, F. (Ed.), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*, Universidad Carlos III, Madrid 1998, pp. 535 y ss.; BERMEJO GARCIA, R., "La Política exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam", *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja (BEUR)* n° 3, junio 1998, pp. 20 y ss.; FUENTE PASCUAL, F. de la, *Glosario jurídico-político de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2002, pp. 252 y ss.; GUTIERREZ ESPADA, C., "El Tratado de Amsterdam (1997) y la defensa de Europa", en PELAEZ MARÓN, J. M. (Dir.), *Cuestiones actuales de Derecho comunitario europeo IV*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba 1998, pp. 157 y ss.; HERRERO DE LA FUENTE, A.A., "La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Amsterdam", *REE* n° 20, 1998, pp. 3 y ss. y "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea* n° 186 pp. 103 y ss.; REMIRO BROTONS, A., "¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?", *Gaceta Jurídica* 1998, D-29, pp. 71 y ss.

<sup>6</sup>Recogida en la Declaración n° 6 de las que acompañaron al Tratado de Amsterdam

se trataba de remediar la tan denostada “miopía” que había impedido hasta el momento detectar a tiempo las crisis que podían afectar a los intereses de la Unión. También fue importante la creación del Alto Representante – del que nos ocuparemos más adelante con algún detalle – cuya misión fundamental consistía inicialmente en dar visibilidad a la PESC.

También merece que se mencione, sobre todo por sus consecuencias posteriores, la introducción en el artículo 17.2 – relativo al ámbito material de la PESC – de las que siempre se han denominado “Operaciones Petersberg”: 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. La explicación de este precepto exige retrotraerse a la negociación del Tratado de Maastricht, en la que Francia propuso integrar la defensa dentro del marco de la PESC, tropezando con la oposición abierta del Reino Unido, ferviente partidario, por diferentes razones, de la defensa europea en el seno de la OTAN. El resultado fue el artículo J.4 que, como se recordará, si bien era generoso en materia de seguridad, puesto que establecía que la PESC abarcaría todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, por el contrario, en materia de defensa introducía todo tipo de cautelas ya que solo se refería a “la definición, en el futuro, de una política de defensa común que pudiera conducir, en su momento, a una defensa común”. El Tratado preveía, no obstante, que la Unión Europea Occidental (UEO) se encargaría de elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tuvieran repercusiones en el ámbito de la defensa. La realidad es que el contenido de la defensa no quedó claro<sup>7</sup>, ni tampoco las condiciones en que la UEO intervendría en este campo<sup>8</sup>. En ese sentido, el Tratado de Amsterdam aportó alguna precisión en cuanto que su artículo 17 se refirió a “la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo”. Y es ese mismo artículo el que, como acabamos de señalar, introdujo las operaciones Petersberg. El enfrentamiento entre Francia y el Reino Unido con relación a la defensa parecía haberse saldado en 1997 con el triunfo de las tesis británicas, partidarias de la OTAN. Así se deduce del propio artículo 17.1 del Tratado de Amsterdam cuyo tercer párrafo señalaba la necesidad de que la acción en el marco de la Unión Europea fuera compatible con la política de seguridad y defensa establecida en el marco de la OTAN. Sin embargo, se daba una pequeña satisfacción a la propuesta francesa permitiéndose que, a través de la UEO, la Unión Europea pudiera disponer de fuerzas armadas para la realización de determinadas misiones que, no obstante, no tenían carácter defensivo sino que entraban en el campo de la seguridad<sup>9</sup>. Son las ya citadas misiones u operaciones Petersberg, así llamadas por haber sido asumidas por el Consejo de la UEO en una reunión celebrada en junio de 1992 en el hotel Petersberg, en pleno Parque nacional Siebengebirge, cerca de Bonn<sup>10</sup>.

<sup>7</sup>En este punto hay que señalar que la doctrina ha confundido alguna vez lo militar con lo defensivo sin darse cuenta de que son cosas diferentes. Si lo defensivo suele tener, por lo general, carácter militar, lo militar, por el contrario, no tiene que ser necesariamente defensivo y, precisamente, en el caso de la PESC no lo es: Se utilizan fuerzas armadas con una finalidad que no es defensiva.

<sup>8</sup>Las declaraciones que acompañaron al Tratado tampoco dejaban clara la naturaleza de la relación UE-UEO. *Vid.* CORRAL SUAREZ, M., “Algunas consideraciones sobre la integración de la UEO en la Unión Europea”, *REE* 1994, pp. 15 y ss.

<sup>9</sup>SOLANA, J., Prólogo a la obra de N. Gnesotto (Ed.) *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, cit., p. 5

<sup>10</sup>Sobre este punto puede consultarse nuestro trabajo “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea* nº 186, julio 2000, pp. 103 y ss., en especial pp. 118 y ss.

Para terminar este rapidísimo sobrevuelo de la evolución de la PESC, cuyo único objetivo es encarrilar lo que enseguida expondremos sobre el Tratado de Lisboa, es preciso hacer referencia a la reunión del Consejo Europeo en Niza, en diciembre de 2000, en la que, por un lado, se lleva a cabo una nueva revisión del TUE – la vigente en la actualidad, algunos de cuyos preceptos podrán seguir teniendo vigencia hasta 2017 - y, por otro, se aprueba un importante documento, como es el Informe de la Presidencia francesa, que desarrolla la que hasta ahora se ha venido denominando Política europea de seguridad y defensa (PESD) y que en el Tratado de Lisboa recibe el nombre de Política común de seguridad y defensa PCSD).

Como ya dijimos en otro lugar<sup>11</sup>, la aportación más importante de la “cumbre” de Niza en la materia que nos ocupa no es tanto la enmienda del TUE sino la aprobación del Informe de la Presidencia francesa en el que se da el espaldarazo definitivo a la PESD iniciada en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 y desarrollada después en las reuniones de Helsinki, de diciembre de ese mismo año, y de Santa María de Feira, de junio de 2000<sup>12</sup>. De forma que, como se ha puesto de relieve, la reunión de Niza del Consejo Europeo puede pasar a la historia como un hito fundamental en la construcción de la PESD cuando, formalmente, la seguridad y la defensa no estuvieron en la agenda de la CIG de 2000<sup>13</sup>.

Por lo que se refiere al Título V del TUE, la cumbre de Niza enmendó los artículos 17, 23.2, 24 y 25 del TUE, introdujo los nuevos artículos 27A a 27E y aprobó una Declaración, aneja al Tratado, relativa a la nueva Política de seguridad y defensa. El contenido del nuevo artículo 17- por el momento vigente - coincide prácticamente en todo con la versión de Amsterdam salvo en un punto concreto muy importante: la UEO desaparece casi por completo. Si hasta ese momento se esperaba de la UEO que se convirtiera en el

<sup>11</sup> Sobre la PESC y la PESD tras la “cumbre” de Niza, entre otros, ALVAREZ VERDUGO, M., *La Política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid 2004; AZNAR GÓMEZ, M., “¿Es posible la identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional”, *RDCE* nº 3, 1998, pp. 619 y ss.; BLANC, E. y FENNEBRESQUE, M., “La défense européenne après le Conseil Européen de Nice”, *Défense Nationale* vol. 57, 2001, pp. 23 y ss.; DUMOULIN, A. (Ed.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain?*, Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas 2000; FLORZA, J., “La Unión Europea después de Niza”, *Política Exterior (PE)* nº 79, 2001, pp. 84 y ss.; GARCÍA PÉREZ, R., “La PESD en el proyecto de Tratado constitucional”, en PUEYO LOSA, J. (Dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela 2004, pp. 295 y ss.; GONZALEZ ALONSO, L.N., “La política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *RDCE* nº 9, 2001, pp. 198 y ss.; GONZALEZ SANCHEZ, E., “El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común”, *RDCE* nº 8, 2000, pp. 383 y ss.; GNESOTTO, N. (Ed.) *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad, Unión Europea, París 2004; HERRERO DE LA FUENTE, A.A., “La política exterior y de seguridad común tras la cumbre de Niza. La política europea de seguridad y defensa”, *Noticias de la Unión Europea* nº 218, marzo 2003, pp. 63 y ss. y “La Política europea de seguridad y defensa”, en C. Ramón Chornet (Ed.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanc, Valencia 2005, pp. 79 y ss.; LEITA, F., “La Política común de seguridad y defensa en la Unión Europea”, en PUEYO LOSA, J. (Dir.), *op. cit.*, pp. 275 y ss.; PALOMARES LERMA, G.P. (Ed.), *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, Tirant lo Blanch, Valencia 2002; PEERS, S., « Common Foreign and Security Policy 1999-2000 », *Yearbook of European Law* 2001, pp. 531 y ss.; RAMÓN CHORNET, C. (Coord.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005.; RUTEN, M., « De Saint-Malo à Nice: Les textes fondateurs de la défense européenne », *Cahiers de Chaillot* nº 47, 2001.; SOLANA MADARIAGA, J., « Le développement de la politique commune de sécurité et de défense de l'Union Européenne », *RMC* nº 442, 2000, pp. 586 y ss.; VIGNES, D., “Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien: permettre de réaliser la politique de défense commune?”, *RMC* nº 425, 1999, pp. 77 y ss.

<sup>12</sup> “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la “cumbre” de Niza”, *Noticias de la Unión Europea* nº 218, marzo 2003, p. 63

<sup>13</sup> GONZALEZ ALONSO, L.N., “La Política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *RDCE* nº 9, 2001, p. 197

componente defensivo de la Unión Europea y que, al mismo tiempo, sirviera para fortalecer el pilar europeo de la OTAN, a partir de Niza todo lo que la UEO tenía encomendado con vistas a crear una identidad europea en materia de seguridad y defensa, llevar a cabo las operaciones Petersberg, etc., viene a manos de la propia Unión Europea y la única referencia a la UEO que aparece en el citado artículo es para permitir en su seno una cooperación reforzada. De estas cooperaciones reforzadas se ocupan los nuevos artículos 27A a 27E. Mientras el Tratado de Amsterdam únicamente permitía dichas cooperaciones en el marco del primer y del tercer pilar, el de Niza las extiende también, como más adelante veremos, al segundo pilar. Deberán tener por finalidad defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto y habrán de respetar los principios, los objetivos, las orientaciones generales y la coherencia de la política exterior y de seguridad común, así como las decisiones adoptadas en el marco de esta política, las competencias de la Comunidad Europea y la coherencia entre el conjunto de políticas de la Unión y su acción exterior. Demasiados requisitos que seguramente explican el pobre resultado de las mismas<sup>14</sup>.

Mayor interés tiene la aparición del Comité Político y de Seguridad (CPS) llamado a constituir una pieza clave en el desarrollo tanto de la PESC como de la PESD. Asume las competencias del Comité Político (COPO) al que dio base jurídica el Acta Única Europea (AUE) en 1986 - aunque venía funcionando desde 1970 a propuesta del "informe Davignon"- y además ejerce, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis, pudiendo llegar, durante el desarrollo de las mismas, a adoptar decisiones al respecto<sup>15</sup>. La aparición del CPS en el Tratado de Niza y su creación antes de que este último entrara en vigor constituyen los únicos elementos que permiten detectar que la revisión del TUE se encuentra en contacto con el desarrollo - dentro de la "clandestinidad jurídica"<sup>16</sup> - de la Política europea de seguridad y defensa.

La PESD empieza a tomar carta de naturaleza a partir del Informe de la Presidencia francesa aprobado en Niza, si bien su origen se remonta a la reunión franco-británica, celebrada en Saint-Malo en diciembre de 1998, en la que el Reino Unido cambió la posición hasta entonces mantenida<sup>17</sup> y aceptó embarcarse en una nueva política, que constituye un paso adelante dentro de la PESC, que conducirá al desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea al objeto de que ésta sea capaz de llevar a cabo dignamente acciones de gestión de crisis. El acuerdo franco-británico sería refrendado en la reunión del Conse-

<sup>14</sup>Sobre las cooperaciones reforzadas, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: Crónica de una modificación necesaria", *Noticias de la Unión Europea* nº 218, marzo 2003, pp. 95 y ss.; PONS RAFOLS, X., "Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza", *RDCE* 2001, pp. 149 y ss.; RODRIGUES, S., "Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union Européenne", *RMC* nº 444, 2000, pp.11 y ss.; URREA CORRES, M., *La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Colex, Madrid 2002, y "La cooperación reforzada en el proyecto de constitución europea", *BEUR* nº 12-13, pp. 27 y ss.

<sup>15</sup>El CPS fue creado por Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 aunque con carácter provisional venía funcionando desde febrero del 2000. Tiene la sede en Bruselas y está compuesto por representantes nacionales permanentes con rango de altos funcionarios o de embajadores destinados en las representaciones permanentes de los Estados miembros. El papel que le ha sido asignado comprende un amplio elenco de funciones que aparecen indicadas en un anexo a la decisión que lo crea y que le convierten en una pieza clave tanto en el desarrollo de la PESC como de la PESD.

<sup>16</sup>GONZALEZ ALONSO, L.N., "Unidos en la diversidad: Hacia una configuración flexible de la Política de seguridad y defensa de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo* nº 7, mayo 2005, www.iustel.com, p. 3.

<sup>17</sup>*Vid.* BISCOP, P.S., "Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: De l'opposition au pragmatisme", *RMC* nº 435, 2000, pp. 73 y ss.

jo Europeo de Colonia de junio de 1999 y desarrollado en las de Helsinki de diciembre del mismo año y de Santa Maria de Feira, de junio de 2000. Todo quedó recogido en el citado Informe de la Presidencia francesa que, definitivamente, inicia el desarrollo de la PESD<sup>18</sup>. A partir de ahí, se fue creando un Comité Militar de la Unión Europea<sup>19</sup>, un Estado Mayor de la Unión Europea<sup>20</sup>, los Miembros de la UE se comprometieron a aumentar sus capacidades militares<sup>21</sup> y se decidió que, a más tardar en 2003 estuvieran en condiciones de actuar una “Fuerza de reacción rápida” de 60.000 efectivos<sup>22</sup> y una fuerza de policía compuesta por 5.000 agentes. La PESD contaría además con organismos de apoyo como, entre otros, el Centro de seguimiento de satélites y el Instituto de estudios de seguridad de la Unión Europea<sup>23</sup>.

### III. LAS NOVEDADES QUE INCORPORA EL TRATADO DE LISBOA

Sin ánimo exhaustivo, vamos a poner de relieve en las siguientes líneas las novedades más importantes que aporta en lo relativo a la PESC el nuevo Tratado que, como ya hemos señalado, tiene muchas probabilidades de entrar en vigor<sup>24</sup>. Lo haremos comparándolo con el texto hoy vigente de Niza, aunque en algún momento sea conveniente referirse al fracasado Tratado constitucional.

Aunque las disposiciones del Tratado de Lisboa relativas a la PESC y a la PCSD no se encuentran únicamente en el Título V, éste constituye, sin embargo, el eje fundamental de la materia que nos ocupa. Su estructura difiere bastante de la del mismo Título del Tratado de Niza debido, en primer lugar, a la prevista desaparición de las Comunidades europeas y, por ende, de los tres pilares que por el momento siguen integrando la Unión Europea; de forma que la acción exterior de la Unión abarcará tanto la PESC como lo que es hasta

<sup>18</sup>Para más detalle se puede consultar nuestro trabajo “La política europea de seguridad y defensa”, en C. Ramón Chornet (Ed.) *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 79 y ss.

<sup>19</sup>Creado por la Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001, el CMUE está integrado por los jefes de estado mayor de la defensa de los Estados miembros. De acuerdo con el Informe aprobado en Niza, su cometido consiste sustancialmente en asesorar al CPS en temas militares y en hacer recomendaciones acerca de todas las cuestiones militares cuyo ámbito sea la Unión Europea. Se trata, pues, de un órgano de consulta en materia de prevención de crisis y de gestión de crisis.

<sup>20</sup>El EMUE está formado por personal militar de los Estados miembros destacado en comisión de servicios en la Secretaría General del Consejo de la que forma parte, dependiendo directamente del Secretario General. Se organiza alrededor de cinco secciones: Planes, información, operaciones, logística y comunicaciones. Su misión es la de ocuparse de la alerta temprana, de la evaluación de la situación y de la planificación estratégica de las misiones Petersberg, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas. Se ocupa igualmente de poner en práctica políticas y decisiones con arreglo a las directrices del CMUE.

<sup>21</sup>Sobre el Plan de acción europeo de capacidades y las relaciones OTAN-Unión Europea, *vid.* ALVAREZ VELOSO, J., “La Unión Europea en la encrucijada”, en *La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre*, Monografías del CESEDEN nº 61, Ministerio de Defensa, Madrid 2003, pp. 137 y ss.

<sup>22</sup>*Vid.* FATJO GOMÉZ, P. y COLOM PIELLA, G., “Los grupos de combate de la Unión Europea”, en *Futuro de la Política europea de seguridad y defensa*, Monografías del CESEDEN nº 85, Ministerio de Defensa, Madrid 2006, pp. 131 y ss.

<sup>23</sup>Acción común del Consejo 2001/555/PESC, de 20 de julio de 2001 y acción común del Consejo 2001/554/PESC, de la misma fecha que el anterior (*DOCE* L200 de 25 de julio de 2001, pp. 1 y ss.)

<sup>24</sup>*Vid.* DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. y CHALTIÉL, F., *loc. cit.*, pp. 617 y ss.). El no sometimiento a referéndum, aunque jurídicamente justificable, puede ser percibido como una confirmación del déficit democrático; por otro lado, la creación un Comité de “sabios” como toda respuesta a la demanda de un debate político sobre Europa y la decisión de que, para no perturbar el proceso, dicho Comité no comience sus deliberaciones hasta que el Tratado de Lisboa haya sido ratificado, es seguir actuando de espaldas a los ciudadanos. *Vid.* CHALTIÉL, F., “Le Comité des sages, réponse au déficit démocratique de l’Europe?”, *RMC* nº 514, enero 2008, pp. 5 y ss. En el momento en que esto se escribe – abril de 2008 – han ratificado el Tratado Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, Eslovenia, Francia, Hungría, Polonia, Portugal, República Eslovaca y Rumanía.

ahora acción exterior comunitaria. Por eso el Título V se denomina “Disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política exterior y de seguridad común”. En segundo lugar, la nueva estructura del Título V se debe a la necesidad de dar cabida a la PCSD “como una parte integrante” de la PESC. La consecuencia es que el Título V tiene dos Capítulos dedicados, respectivamente, a las “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión” (arts. 21 y 22) y a las “Disposiciones específicas sobre la Política exterior y de seguridad común”. Este último, a su vez, tiene dos Secciones, la primera se ocupa de las “Disposiciones comunes” (arts. 23 a 41) y la segunda de las “Disposiciones sobre la Política común de seguridad y defensa” (arts. 42 a 55). No se trata, sin embargo, de compartimentos estancos puesto que entre ellos existen remisiones, tanto expresas como tácitas<sup>25</sup>.

## A. CON RELACIÓN A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

### 1. Principios, objetivos y ámbito material de la PESC

La acción de la Unión en el marco de la PESC, de acuerdo con el artículo 23 del TUE de Lisboa, “se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1”. Se trata, por lo tanto, de unos principios y de unos objetivos que son comunes a la acción exterior en su conjunto. Unos y otros aparecen recogidos en el artículo 21. Constituyen principios básicos el fomento de la democracia, del Estado de Derecho y de la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional. Puede afirmarse que todos se encuentran ya en el vigente TUE. Sin embargo en el último de los citados se puede observar una pequeña diferencia: El TUE de Niza se refiere exclusivamente a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el de Lisboa añade los del Derecho Internacional. Algo esto último que podría parecer superfluo pero que, a la vista de acontecimientos recientes, no es malo recordar de vez en cuando. Hay que añadir que, de acuerdo con el artículo 24, la Unión definirá, dirigirá y ejecutará la PESC sobre la base de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, de la identificación de los asuntos que presenten un interés general y de la convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados.

A medio camino entre los principios y los objetivos, el artículo 21 señala que la Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y con organizaciones internacionales y propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes en el marco de las Naciones Unidas. Se trata de un importante posicionamiento político frente a la deriva que el orden internacional está sufriendo como consecuencia del unilateralismo imperante.

Junto a los principios, los objetivos aparecen también en el artículo 21 y aquí sí que hay novedades importantes con relación a la reglamentación vigente: El desarrollo soste-

<sup>25</sup> La numeración de los artículos del Tratado de Lisboa se corresponde con la de la versión consolidada provisional del Consejo de la Unión Europea de 15 de abril de 2008 ([www.consilium.europa.eu/eu/eudocs/cmsUpload/st06655.nl08.doc](http://www.consilium.europa.eu/eu/eudocs/cmsUpload/st06655.nl08.doc))

nible, la erradicación de la pobreza, la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional, la mejora del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, la ayuda en casos de catástrofes naturales o de origen humano, la cooperación multilateral y la buena gobernanza mundial. Se trata de objetivos que no son originales puesto que ya aparecen recogidos en importantes documentos internacionales, como la Declaración del Milenio, o se integran dentro de un objetivo global como es el del desarrollo sostenible tal como ha sido consagrado en la Conferencia de Johannesburgo de 2002. Con todo, al ser introducidos en el marco de la acción exterior de la Unión Europea, dan testimonio del compromiso de ésta con los grandes problemas del mundo.

En contacto con la política exterior de la Unión se encuentran, además, los objetivos que “en sus relaciones con el resto del mundo” la Unión perseguirá de acuerdo con el artículo 3.5 del TUE de Lisboa, perteneciente al Título I sobre disposiciones comunes: Contribuir a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo de los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de las Naciones Unidas. Como puede comprobarse, algunos de estos objetivos coinciden, más o menos, con los de la acción exterior que acabamos de ver y únicamente llama la atención el especial interés de la Unión por los derechos del niño. No parece que haya razón para referirse exclusivamente a ellos cuando hay otros muchos colectivos especialmente vulnerables – mujeres, pueblos indígenas, discapacitados, entre otros - que merecen apoyo en igual medida. También es preciso citar el artículo 8 en cuya virtud la Unión debe desarrollar relaciones preferentes con los países vecinos al objeto de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad; con esa finalidad podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países.

El ámbito material de la PESC no difiere gran cosa del hoy vigente: “La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común” (art. 24.1). Varía únicamente en cuanto a que introduce la política exterior – olvidada desde Maastricht a pesar de haber sido durante años la única materia objeto de la CPE - y a que no se alude al Consejo Europeo en lo relativo al momento en que se decida establecer una defensa común. Esto aparece más adelante, en el artículo 42 relativo a la Política común de seguridad y defensa.

## **2. Los actos jurídicos de la Unión**

El artículo 25 del TUE firmado en Lisboa señala que la Unión “dirigirá la política exterior y de seguridad común: a) definiendo sus orientaciones generales; b) adoptando decisiones por las que se establezcan: i) las acciones que va a realizar la Unión, ii) las posiciones que va a adoptar la Unión y iii) las modalidades de ejecución de las decisiones contempladas en los incisos i) y ii); c) fortaleciendo la posición sistemática entre los Estados miembros para llevar a cabo sus políticas”. Estas disposiciones difieren de las del vigente artículo<sup>12</sup> en cuanto que no se refieren a los principios, ni a las estrategias comunes y, además, recogen bajo el término genérico de decisiones tanto las acciones como las

posiciones comunes y las modalidades de ejecución, siendo estas últimas las únicas que hasta ahora se vienen denominando decisiones: aquellas por las que se aplica una posición o una acción común (art.23.2 TUE de Niza). También son decisiones (art. 22.1 TUE de Lisboa) las que adopta el Consejo Europeo para determinar los intereses y los objetivos estratégicos de la Unión. La diferencia entre el texto hoy vigente y el recientemente adoptado no es, sin embargo, tan grande como pudiera parecer a primera vista ya que el artículo 26 añade que el Consejo Europeo determinará los objetivos, las orientaciones generales y los intereses estratégicos y podrá definir también las líneas estratégicas de la política de la Unión si un acontecimiento internacional así lo exige. Y a partir de las orientaciones generales y de las líneas estratégicas el Consejo elaborará la política exterior y de seguridad común adoptando decisiones. De manera que, finalmente, parece que la única diferencia con relación a lo que hoy se encuentra vigente reside en que el Consejo Europeo ya no adoptará principios y en que las acciones, posiciones y modalidades de ejecución quedarán englobados dentro de la denominación común de decisiones. Merece la pena señalar, no obstante, que no se aprecia claramente si existe alguna diferencia entre los “intereses estratégicos” y las “líneas estratégicas” (art. 26), ambas competencia del Consejo Europeo, salvo que en las últimas es en las que el Consejo debe basarse para elaborar la PESC. Por otro lado, hay que suponer que los términos “posición” y “enfoque común” (arts. 25 y 29) tienen el mismo significado.

No son estos los únicos actos que se pueden adoptar en el marco de la PESC puesto que el artículo 46.6, relativo a la PCSD – que como hemos señalado “forma parte integrante” de la PESC, aunque se encuentra en una Sección aparte – se refiere a las “recomendaciones” del Consejo en el marco de la cooperación estructurada permanente a la que más adelante nos referiremos. También es preciso señalar la existencia, de naturaleza poco clara, de las “propuestas” que puede formular el Alto Representante de la PESC a petición del Consejo Europeo sobre cuya base podría el Consejo, por mayoría cualificada, adoptar decisiones para establecer una acción o una posición común (arts. 27.1 y 31.2 del TUE de Lisboa).

Las acciones comunes y las posiciones comunes se reglamentan en el artículo 28 de forma semejante a como hoy lo hacen los artículos 14 y 15 del TUE de Niza. Cabe señalar, no obstante que la fórmula poco acertada que ha venido utilizándose hasta ahora de “asuntos de carácter geográfico o temático” desaparece en el TUE de Lisboa en cuyo artículo 22, con referencia al Consejo Europeo, se utilizan las expresiones mucho más adecuadas de “relaciones de la Unión con un país o una región” y “planteamiento temático”.

### **3. La adopción de decisiones**

El procedimiento mediante el cual se adoptan las decisiones constituye, a nuestro juicio, el elemento esencial de la PESC. Recordemos que la exigencia de la unanimidad a ultranza establecida en Maastricht fue considerada la razón fundamental de que la PESC no progresara adecuadamente en sus primeros años de existencia. Por ese motivo, el artículo 23 del Tratado de Amsterdam – lejos de “comunitarizar” la PESC como algunos reclamaban – introdujo unas pequeñas correcciones con vistas a la flexibilización del procedimiento y lo cierto es que, a partir de entonces, por esa o por otras razones, la acción de la Unión Europea en este ámbito se ha desarrollado y se ha diversificado. El Tratado

de Niza no modificó el citado artículo y su contenido se mantiene sustancialmente en el Tratado de Lisboa, aunque adaptado a la nueva denominación de los actos, al nuevo sistema previsto para la toma de decisiones del Consejo y dando un cierto protagonismo al flamante Alto Representante de la Unión. Así, tanto el consejo Europeo como el Consejo adoptarán, en principio, sus decisiones por unanimidad. Sin embargo, la abstención no impedirá la adopción de una decisión, salvo que los Estados que se abstengan sean un tercio o más de los miembros y su población constituya un tercio o más de la población de la Unión. Por otro lado, si el Estado que se abstiene acompaña su abstención de una declaración formal al respecto, aunque tendrá que admitir que la decisión sea vinculante para la Unión, no estará obligado a aplicarla y tampoco tendrá que contribuir a su financiación. Además, podrán ser adoptadas por mayoría cualificada las decisiones que establezcan una posición o una acción común a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión. Lo mismo sucede con una decisión que establezca una acción o una posición común a partir de una propuesta formulada por el Alto Representante a petición del Consejo Europeo y también cualquier decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición común. Finalmente – esto es nuevo – el Consejo Europeo por unanimidad podrá establecer que, en otros supuestos distintos de los anteriores, el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada.

De forma parecida pero no idéntica a lo hasta hoy vigente, si un miembro del Consejo declara que por motivos vitales y explícitos de política nacional tiene intención de oponerse a una decisión que deba ser adoptada por mayoría cualificada, el Alto Representante tratará de buscar una solución aceptable y, si no lo logra, el Consejo por mayoría cualificada podrá remitir el asunto al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad. La diferencia – que no parece que pueda tener mucha trascendencia en la práctica – radica en que los motivos que alegue el Estado para oponerse a que se adopte una decisión por mayoría cualificada deberán ser “vitales” cuando hasta ahora es suficiente con que sean “importantes”, y en que el Alto Representante puede intervenir para tratar de solucionar el problema. También difiere en que basta la mayoría cualificada para que el Consejo pueda pedir al Consejo Europeo que adopte una decisión al respecto (art. 31 TUE de Lisboa).

Finalmente, también por mayoría cualificada designará el Consejo a los representantes especiales y – lo que es novedad – esta misma mayoría será suficiente para que el Consejo, como más adelante veremos, autorice una cooperación estructurada, admita a participar en la misma a un Estado que, con posterioridad, lo solicita o decida suspender la participación de un Estado que ya no cumple los criterios o ya no puede mantener los compromisos asumidos.

Conectada con la adopción de decisiones se encuentra la celebración de acuerdos internacionales que, como se sabe, es objeto hasta el presente de una fórmula que tiene su origen en el Tratado de Amsterdam. Como se recordará, el artículo 24 del TUE, tras la reforma de Amsterdam, permitía que los tratados internacionales cuya conclusión fuera necesaria para el desarrollo de la PESC pudieran ser negociados por la Presidencia, asistida en su caso por la Comisión, si así lo decidía por unanimidad el Consejo<sup>26</sup>. Sin embargo

<sup>26</sup> Vid. MIGNOLLI, A., “Sul treaty making power nel secondo e nel terzo pilastro dell’Unione Europea”, *Rivista di Diritto Internazionale* nº4, 2001, pp. 978 y ss. Sobre el

correspondía en todo caso al Consejo celebrar dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia. Se trataba, como se dijo<sup>27</sup>, de un procedimiento híbrido de conclusión de tratados que intentaba ir un poco más allá de los estrictamente intergubernamental sin que pudiera llegar demasiado lejos a causa de la falta de personalidad internacional de la Unión Europea. El Tratado de Niza modificó esta disposición estableciendo que el Consejo decidiría por unanimidad cuando el tratado se refiriera a una cuestión en la que se requiriera la unanimidad para la adopción de decisiones internas pero que, cuando tuviera por finalidad aplicar una posición o una acción común el Consejo decidiría por mayoría cualificada. Ahora, el Tratado de Lisboa reconoce personalidad jurídica a la Unión (art.47 TUE) y, en consecuencia, el artículo 37 establece que "La Unión podrá celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos comprendidos en el presente capítulo", siendo el Tratado de Funcionamiento el que desarrolla el procedimiento. Así, el artículo 218.2 establece que "el Consejo autorizará la apertura de negociaciones, aprobará las directrices de negociación, autorizará la firma y celebrará los acuerdos", es decir, manifestará el consentimiento en obligarse. Y el apartado 3 del mismo artículo señala que la Comisión, o el Alto representante cuando el acuerdo se refiera exclusiva o parcialmente a la PESC, presentarán recomendaciones al Consejo que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones se designe, en función de la materia del acuerdo, al negociador o al jefe del equipo de negociación. De forma paralela, el Consejo, a propuesta del la Comisión o del Alto Representante podrá adoptar una decisión por la que se suspenda la aplicación de un acuerdo.

En principio, el Consejo adoptará por mayoría cualificada las decisiones durante todo el procedimiento de conclusión del acuerdo. Sin embargo, se pronunciará por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión y en determinados supuestos que precisa el segundo párrafo del apartado 8 del artículo 218 que examinamos.

#### 4. Dirección, desarrollo y gestión de la PESC

La PESC va a continuar siendo una política de cooperación intergubernamental. Otra cosa no podía esperarse dada la reciente tendencia hacia lo intergubernamental que ha experimentado la Unión en los últimos tiempos. Pero, por si ello no fuera suficiente, los Estados, al firmar el Tratado de Lisboa, han querido dejar bien clara su postura al respecto en dos declaraciones sobre la Política exterior y de seguridad común en las que afirman que las disposiciones del TUE relativas a la PESC "se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y en organizaciones internacionales" y que "no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales...". Por consiguiente, no debe extrañar que el Consejo Europeo y, sobre todo, el Consejo

<sup>27</sup>REMIRO BROTONS, A., Prólogo a la obra de J. Diez Hochleitner, *La posición del Derecho internacional en el ordenamiento jurídico comunitario*, McGraw-Hill, Madrid 1998, p. XIII. Sobre el artículo 24 en el Tratado de Niza, FERRER LLORET, J., "La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea", *BEUR* nº 11, abril 2003, pp. 36 y ss.

sean los elementos fundamentales y decisivos del sistema. Al primero de ellos, como ya hemos puesto de relieve, le corresponde la adopción de las decisiones que determinarán las orientaciones generales, los objetivos y los intereses estratégicos de la Unión que el Consejo se encargará de elaborar, desarrollar y poner en práctica mediante la adopción de decisiones que establezcan acciones y posiciones comunes o que sirvan para aplicarlas. Al Consejo le corresponde, además, ejercer otras competencias en relación, por ejemplo, con el Comité Político y de Seguridad o con las misiones Petersberg, o en el marco de la Agencia Europea de Defensa o de la financiación de la PESC.

La Comisión y el Parlamento Europeo tienen asignado un papel en el TUE de Lisboa, aunque el de éste último sea más bien modesto. Claro que, dentro de las Instituciones, el del Tribunal de Justicia es menor aún puesto que en las disposiciones comunes relativas a la PESC se le excluye expresamente: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones... ”.

El papel que está desempeñando la Comisión en el ámbito de la PESC<sup>28</sup> es, en la práctica y por la fuerza de las cosas, bastante más importante que el que inicialmente se preveía. Algunas de las disposiciones al respecto que recoge el Tratado de Niza proceden del de Maastricht; otras, sin embargo no. Al primer grupo de ellas corresponden las que establecen que “la Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común” y, de forma más específica, a las tareas de la Presidencia (arts. J.9 y J.5.3). También las relativas a la obligación de la Comisión – junto con la Presidencia - de tener regularmente informado al Parlamento Europeo (art. J.7) y a la posibilidad de la Comisión de plantear cuestiones y presentar propuestas al Consejo relacionadas con la PESC y de solicitar a la Presidencia la convocatoria de una reunión del Consejo en los casos que requieran una decisión rápida (art. J.8). El Tratado de Niza añade alguna competencia más: A petición del Consejo, la Comisión presenta propuestas con vistas a garantizar la ejecución de una acción común (art.14.4 TUE), puede asistir a la Presidencia en las negociaciones par concluir tratados internacionales (art.24.1 TUE) y emite un dictamen sobre la coherencia con las políticas de la Unión de las propuestas de cooperación reforzada y sobre las solicitudes de participación en una cooperación reforzada ya establecida (arts. 27 C y 27 E TUE).

La lectura del Título V del TUE de Lisboa podría dar la impresión de que la Comisión ha perdido competencias con relación a Niza si no fuera porque, como enseguida veremos, la figura del nuevo Alto Representante, que es a la vez miembro de la Comisión y preside el Consejo de asuntos exteriores, hace que, por esta vía, la Comisión se incorpore directamente, de hecho, al desarrollo de la PESC. En efecto, las disposiciones del nuevo Título V no permiten a la Comisión por sí sola plantear al Consejo cuestiones relacionadas con la PESC ni se refieren tampoco a la asociación de la Comisión a los trabajos de la PESC. Únicamente establecen la posibilidad de que la Comisión apoye al Alto Representante cuando éste plantee al Consejo una cuestión relacionada con la PESC (art.30.1) y proponga, junto con el Alto Representante, determinadas decisiones relativas a la PCSD (art.42.4). Sí podrá, sin embargo, presentar propuestas al Consejo en ámbitos de la acción

<sup>28</sup>La Comisión, en efecto, disponía de una red de contactos internacionales a través de sus representaciones en el extranjero y gozaba de una experiencia adquirida durante años en el desarrollo de la acción exterior que ha sido muy útil para el desarrollo de la PESC.

exterior distintos de la PESC (art.22.2). La Comisión, por otra parte, deja de estar encargada de informar al Parlamento Europeo.

Las nuevas competencias que asume la Comisión en el Título V tienen que ver con el servicio europeo de acción exterior que apoyará al Alto Representante y, sobre todo, con la garantía de la coherencia entre las políticas de la Unión. Con relación al primero, la organización y funcionamiento del mismo se establecerá por decisión del Consejo a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión (art. 27.3). No se trata, por consiguiente, de una mera consulta a la Comisión sino que se precisa la aprobación de ésta. En cuanto a la coherencia, el artículo 21 sobre las disposiciones generales relativas a la acción exterior indica textualmente que “la Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad garantizarán dicha coherencia y cooperarán al efecto”.

El papel asignado al Parlamento Europeo en el TUE de Lisboa es, poco más o menos, el que hasta ahora venía representando. Los que cambian son sus interlocutores. Hasta ahora es la Presidencia la que consulta con el Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC y vela por que se tengan en cuenta sus opiniones. Por otro lado, la Presidencia y la Comisión son quienes tienen el deber de mantener regularmente informado al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de la PESC. Pues bien, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa todo esto corresponderá exclusivamente al Alto Representante con la ayuda de los representantes especiales. En el mismo orden de cosas, el Parlamento Europeo podrá formular al Consejo y al Alto Representante preguntas y recomendaciones que hasta ahora solo puede dirigir el Consejo. Otra novedad es que serán dos y no una como hasta ahora las veces que cada año podrá debatir el Parlamento sobre los progresos de la PESC. Finalmente, la posibilidad del Parlamento Europeo de “intervenir” en la PESC a través de la aprobación del presupuesto se ve reforzada con las previsiones del artículo 41.3 del TUE de Lisboa según el cual el Consejo deberá consultar al Parlamento Europeo antes de adoptar la decisión por la que se establezcan los procedimientos de acceso a los créditos para la financiación urgente de iniciativas en el marco de la PESC. También tendrá que consultar el Consejo al Parlamento Europeo antes de decidir la organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior (art.27.3). Finalmente, de acuerdo con el artículo 218.10 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>29</sup>, el Parlamento, con carácter general, será informado, “cumplida e inmediatamente”, de todas las fases del procedimiento de conclusión de tratados internacionales, entre los que se incluyen, como ya sabemos, los relativos a la PESC. También con carácter general podrá solicitar un dictamen al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo que la Unión prevea concluir, comprendiendo, por tanto, los que tengan relación con la PESC.

El Comité Político y de Seguridad creado en la revisión llevada a cabo en Niza va a continuar teniendo un gran protagonismo en el marco de la PESC y de la PCSD. En la actualidad asume las competencias que tenía el Comité Político y además ejerce, bajo la

<sup>29</sup>Versión consolidada provisional de 15 de abril de 2008

dirección del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis y, lo que es más importante, durante dichas operaciones puede, según lo determine el Consejo, “adoptar las decisiones adecuadas en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de la operación”<sup>30</sup>. Todas estas competencias las mantiene en el Tratado de Lisboa en relación directa con el Consejo y con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 38 del TUE de Lisboa).

Con unas competencias difíciles de definir, porque no está claro si son de dirección, de desarrollo, de gestión o de todo junto, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad se convierte en el auténtico *factotum* de la PESC. Se trata de una figura que, como ya dijimos, apareció con el Tratado de Amsterdam como Alto Representante de la PESC (Mr. PESC para los periodistas) al objeto de dar visibilidad a la PESC, pero que, con el paso del tiempo y a medida que se iba estableciendo la PESD, fue asumiendo otras responsabilidades hasta el punto de que en el fracasado Tratado constitucional llegaba a convertirse en el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Aunque con un nombre más modesto, la realidad es que el Tratado de Lisboa hace del Alto Representante un personaje ubicuo. Aparece en la inmensa mayoría de las disposiciones del Título V del nuevo TUE: Junto con los Estados miembros, ejecuta la PESC y junto con el Consejo vela por que se respeten los principios (art.24); también vela, esta vez sólo, por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión (art.26); preside el Consejo de asuntos exteriores, representa a la Unión en el marco de la PESC<sup>31</sup>, dirige el diálogo político con terceros Estados y expresa la posición de la Unión en las organizaciones internacionales (art.27); puede plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC, así como presentar iniciativas o propuestas al Consejo y puede también convocar una reunión extraordinaria del Consejo en caso de urgencia (art.30); trata de resolver el problema cuando un Estado se opone a una decisión que debe adoptarse por mayoría

<sup>30</sup> Recordemos que, de acuerdo con la Decisión del Consejo que lo creó, en condiciones de normalidad, el CPS se encarga, entre otras cosas, de estar enterado de la situación internacional, de contribuir a la formación de las políticas de la Unión en materia de política exterior, seguridad y defensa, de vigilar la aplicación de las políticas acordadas, de ser el órgano preferente para el diálogo sobre la PESD y de asumir, bajo la autoridad del Consejo y con el dictamen del Comité Militar asistido por el Estado Mayor de la Unión, la responsabilidad de la dirección política del desarrollo de las capacidades militares teniendo en cuenta la naturaleza de las crisis en las que la Unión esté dispuesta a intervenir. Es, sin embargo, en situaciones de crisis cuando el CPS podrá desplegar todo su poder. Será también el órgano que se ocupe de la situación examinando las opciones posibles, proponiendo al Consejo los objetivos políticos de la Unión y recomendará un conjunto coherente de acciones que contribuyan a resolver la crisis. Además vigilará la aplicación de las medidas decididas y evaluará sus efectos y, en caso de respuesta militar de la Unión a la crisis, el CPS ejercerá el control político y la dirección estratégica de la misma. Esta labor se desarrolla a lo largo de una serie de fases que van desde el seguimiento y la evaluación de potenciales crisis hasta el control político y la dirección de la gestión de la crisis durante todo el tiempo que esta dure, tanto de las operaciones militares como civiles. Entre medias, el CPS, tras haber solicitado los informes pertinentes, es quien evalúa las opciones militares estratégicas y ofrece al Consejo la que le parece preferible, recomendándole, en su caso, la adopción de la misma. Para poder realizar esta labor tiene acceso a todas las informaciones disponibles y cuenta con el asesoramiento del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE). Finalmente, en el desarrollo de la acción, el CPS, si lo considera necesario, presenta al Consejo las correcciones que considera convenientes y, en su momento, propone el fin de la operación militar. El CPS se creó por Decisión del Consejo de 21 de enero de 2001 antes de que entrara en vigor el Tratado de Niza debido a que una Declaración de la CIG de 2000 señaló que dicha entrada en vigor no era condición previa a la adopción de decisiones dirigidas a reforzar la operatividad de la UE.

<sup>31</sup> El art. 27.2 dice exactamente que “El Alto representante representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común”. Lo cual seguramente podrá plantear problemas si tenemos en cuenta que el artículo 15.6 establece que “El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad” (*Ver* MOUSSIS, N., “Le Traité de Lisbonne: Une constitution sans en avoir le titre”, *RMC* n° 516, marzo 2008, p. 165) Y no hay que olvidar que la Comisión, de acuerdo con el art. 17, también asume la representación exterior de la Unión, aunque sea “con excepción de la Política Exterior y de Seguridad Común y de los demás casos previstos en los Tratados”.

cualificada (art.31); coordina, junto con los Ministros de exteriores, la actuación necesaria cuando se establece un enfoque común (art.32); propone al Consejo la creación de representantes especiales (art.33); coordina la acción de los Estados miembros en las organizaciones internacionales y actuará ante el Consejo de Seguridad de la ONU cuando la Unión tenga una posición común (art.34); consulta al Parlamento Europeo y le informa (art.36); junto con el Consejo, pide dictámenes al Comité Político y de Seguridad, el cual ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante (art.38); gestiona el fondo inicial para la financiación de la PESC (art.41.3); propone al Consejo decisiones en materia de PCSD (art.42.4), en estrecho contacto con el CPS coordina los aspectos civiles y militares de las misiones Petersberg (art.43); participa en la gestión de las misiones encomendadas a un grupo de Estados (art.44); finalmente, los Estados que pretendan llevar a cabo una cooperación estructurada se lo comunicarán al Consejo y al Alto Representante, quien será consultado por aquél para adoptar una decisión al respecto (art.46).

Fuera del Título V, el Alto Representante aparece también en los artículos correspondientes al Título III que recoge las Disposiciones sobre las Instituciones. Así, el artículo 15 indica que participará en los trabajos del Consejo Europeo, el artículo 17 que será uno de los Vicepresidentes de la Comisión y el artículo 18 que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores. El Alto Representante figura igualmente en varias disposiciones del Tratado de Funcionamiento.

Como puede verse, el Alto Representante está en todo, aunque su labor es más bien de mera participación para mejor coordinar o para garantizar – esto es seguramente lo más relevante - la coherencia de la acción exterior. La importancia que reviste esta coherencia queda de manifiesto por el hecho de que el Alto Representante, nombrado por el Consejo Europeo, va a ser, al mismo tiempo, Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y Vicepresidente de la Comisión, órgano independiente, asumiendo la “cartera” de exteriores. Una especie de gozne entre la Comisión y el Consejo que no dejará de plantear problemas a pesar de que el Tratado de Lisboa, en previsión, establece ya una fórmula – poco convincente – para solucionar uno de ellos: El de las consecuencias de que salga adelante una moción de censura contra la Comisión.

Afortunadamente, en el desempeño de tan ingente labor, “el *factotum*” disfruta de la asistencia del Servicio europeo de acción exterior. Como indica el artículo 27.3 del TUE de Lisboa, 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. Tiene por misión asistir al Alto Representante en el ejercicio de su mandato y trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros de la Unión. Su organización y funcionamiento serán determinados por decisión del Consejo a propuesta del Alto Representante, después de oído el Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión. De todas formas, en la Declaración nº 23 relativa a las disposiciones de los Tratados, la Conferencia intergubernamental indica que una vez firmado el Tratado, la Comisión, los Estados miembros y, naturalmente, “el ubi-cuo” deberían comenzar los trabajos preparatorios relativos al servicio europeo de acción exterior.

Hay otros organismos de apoyo de la PESC, aunque dedicados de forma más específica a la operatividad de la PCSD. Es el caso, en primer lugar, de la Agencia Europea de Defensa prevista en el Informe de la Presidencia francesa tantas veces citado y ya creada como acción común 2004/551 PESC. El artículo 42 del TUE de Lisboa la coloca en relación con el compromiso que asumen los Miembros de la Unión de mejorar progresivamente sus capacidades defensivas. La Agencia en cuestión está llamada a ocuparse del desarrollo de estas capacidades, de la investigación y el armamento, encargándose de determinar las necesidades operativas, de fomentar las medidas para satisfacerlas, de contribuir a reforzar y la base tecnológica e industrial de la defensa, participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y de asistir al Consejo en la evaluación y la mejora de las capacidades militares. Se trata, en definitiva, de colaborar en la superación de las deficiencias que quedaron de manifiesto tras la reunión de la OTAN celebrada en Washington en abril de 1999<sup>32</sup>.

Aunque no aparezcan en el TUE de Lisboa, la PESC/PCSD cuenta con otros organismos de apoyo ya existentes. Es el caso de la Unidad Política, el Centro de Situación, el Centro de Seguimiento de Satélites y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea. Los dos primeros son el resultado del desmembramiento de la Unidad de planificación de la política y de alerta rápida (UPPAR) creada con motivo de la reforma de Amsterdam: La parte “Unidad de planificación de la política” se ha convertido en Unidad Política y la parte “alerta rápida” en Centro de Situación. El Centro de Seguimiento de Satélites – con sede en Torrejón de Ardoz – y el Instituto de Estudios de Seguridad – con sede en París – proceden de la UEO y fueron transferidos a la Unión Europea según un calendario fijado por el Consejo de la UEO en la reunión celebrada en Marsella en noviembre de 2000. En este orden de cosas es preciso referirse igualmente al Comité encargado de los aspectos civiles de la gestión de crisis y a la Unidad de Policía. La misión inicial del primero de ambos fue la de preparar a los cinco mil policías que debían estar en condiciones de actuar en enero de 2003. La Unidad de Policía, incardinada en la Secretaría General del Consejo, se encarga como su nombre indica, de las cuestiones ligadas a la labor policial en situaciones de crisis.

## 5. La financiación

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

<sup>32</sup>Sobre la Agencia Europea de Defensa, *vid.* PEREZ SALON J.R., “La Agencia Europea de Defensa”, en C. Ramón Chornet (Coord.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 135 y ss.; NAVADJOS ORTIZ, E., “Agencia Europea de Defensa”, en *Futuro de la política europea de seguridad y defensa*, Monografías del CESEDEN nº 85, abril 2006, Ministerio de Defensa, pp. 97 y ss. y MARTI SEMPERE, C., “La Agencia europea de defensa tras el Tratado de Lisboa”, *Análisis del Real Instituto Elcano ARI* nº 33, 2008.

clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo, también por unanimidad, decida una fórmula de reparto diferente.

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

## B. CON RELACIÓN A LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Formalmente, todo lo que aparece en el título V del TUE de Lisboa relativo a la Política común de seguridad y defensa (PCSD) es nuevo. Sin embargo, recoge lo que ya es una realidad que viene funcionando – sin una base jurídica sólida – bajo el nombre de Política europea de seguridad y defensa (PESD) desde hace ya unos cuantos años. Recordemos, de nuevo, que todo procede de los resultados alcanzados en la reunión franco-británica de Saint-Malo de diciembre de 1998, que fueron asumidos por los restantes miembros de la Unión en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, que se precisaron en las reuniones de Helsinki – en el que se previó la creación del Comité Político y de Seguridad, de un órgano predecesor del Comité Militar de la Unión Europea y de un equipo de expertos militares que acabaría convirtiéndose en el Estado Mayor de la Unión Europea – y Santa María de Feira, en la que se creó un Comité al que se encargó la preparación de la gestión civil de crisis<sup>33</sup>. Todo ello llevó a que la PESD quedara perfectamente detallada en el Informe que la Presidencia francesa presentó en la cumbre de Niza<sup>34</sup> y que fue desarrollado por las presidencias que vinieron inmediatamente después. Durante la presidencia sueca fueron abordadas especialmente las cuestiones relativas a la gestión civil de las crisis y a las relaciones con otras organizaciones internacionales tales como la ONU y la OSCE. Ello no impidió que fueran tratadas también otras cuestiones. Así, por ejemplo, el Consejo Europeo de Göteborg, de junio de 2001, se ocupó de la prevención de conflictos violentos y de la mejora de las capacidades tanto militares como civiles. Además, a lo largo de esos seis meses, tanto el CPS como el Comité militar y el Estado Mayor de la Unión Europea adquirieron su formación definitiva. A lo largo del segundo semestre de 2001 el

<sup>33</sup>Con esa finalidad los Estados asumieron el compromiso de poder disponer en 2003 de un cuerpo de cinco mil policías de los que mil pudieran desplegarse en un plazo máximo de treinta días. Además, en diciembre de 2004, España, Francia, Holanda, Italia y Portugal decidieron la creación de una fuerza de gendarmería europea, compuesta de tres mil efectivos, de carácter a la vez civil y militar, en condiciones de desplegarse en treinta días y que podría ponerse a disposición tanto de la PESD como de la OTAN, de la OSCE o de la ONU.

<sup>34</sup>Sobre el origen de la PESD pueden consultarse nuestros trabajos “La política europea de seguridad y defensa”, *loc. cit.*, pp. 79 y ss., especialmente, pp. 97 y ss. y “Del “Informe Davignon” a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Una evolución más aparente que real”, en Jesús M. Alonso Martínez y A. A. Herrero de la Fuente (Coord.), *El Tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2007)*, Comares, Granada 2007, pp. 89 y ss.

Consejo Europeo de Laeken dio luz verde a la PESD en el sentido de que en las Conclusiones de la Presidencia se afirmaba que “La Unión ya es capaz de desarrollar operaciones de gestión de crisis”. Sin embargo, dado que en aquél momento estaba a punto de resolverse pero no se había resuelto aún el enfrentamiento greco-turco que dificultaba el acceso de la PESD a los recursos de la OTAN, se matizaba la afirmación añadiendo que dicha capacidad solo sería plena – para poder llevar adelante el conjunto de las misiones Petersberg - a partir del 1 de enero de 2003. Hay que señalar, además, que durante la presidencia belga tuvo lugar el atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York que dio lugar a que la PESD se enfocara a partir de entonces hacia la prevención y la lucha contra el terrorismo, planteándose ya la necesidad de añadir a las misiones Petersberg la lucha anti-terrorista.

También han sido importantes las decisiones relativas a las capacidades militares<sup>35</sup>. El origen de la cuestión se encuentra en la reunión de la OTAN celebrada en Washington en abril de 1999, después de la reunión franco-británica de Saint-Malo y antes del Consejo Europeo de Colonia. En ella se puso de relieve la necesidad de que la Unión Europea mejorara sus capacidades militares si pretendía desempeñar un papel más efectivo en el ámbito de la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Un estudio realizado por la Alianza Atlántica señaló una serie de deficiencias que no permitían el despliegue rápido de una fuerza en escenarios alejados y tampoco mantenerla allí durante un tiempo demasiado largo. Como consecuencia, el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, solicitó la contribución voluntaria de los Estados miembros y señaló tres campos en los que era necesario desarrollar proyectos conjuntos: mando y control, transporte estratégico e inteligencia. Más tarde, el Consejo de Sevilla, teniendo en cuenta la necesidad surgida de luchar contra el terrorismo, propuso mejorar los servicios de inteligencia para prevenir ataques terroristas y perseguir a las organizaciones implicadas, coordinar los sistemas de protección frente a las armas de destrucción masiva, incrementar la seguridad aérea y mejorar la protección de las misiones desplegadas en funciones de mantenimientos de la paz y acciones humanitarias. El resultado fue el denominado Catálogo de Helsinki, en el que se señalaron los medios concretos que necesitaba la UE para desarrollar las misiones en cuestión y sobre cuya base se celebró en Bruselas en noviembre de 2000 la Conferencia de Compromiso de Capacidades en la que los Estados determinaron sus contribuciones nacionales dando lugar al llamado Catálogo de Fuerzas<sup>36</sup>. Todo ello al objeto de que en enero de 2003 la Fuerza de Reacción Rápida – el esperado “buque insignia” de la PESD - estuviera operativa. Sin embargo, por una serie de razones que no vamos a exponer aquí, la estrategia de la PESD ha cambiado hacia la preparación con vistas a 2010 de fuerzas de combate de tamaño reducido, fuertemente armadas y con gran movilidad<sup>37</sup>.

Digamos, finalmente, que una cuestión de gran importancia como la relativa al acceso de la Unión Europea a las capacidades de la OTAN al objeto de asegurar el correcto desarrollo de las misiones Petersberg estuvo frenada durante un tiempo como consecuen-

<sup>35</sup> Vid. ALVAREZ VELOSO, J., *loc. cit.*, pp. 137 y ss. y BERMEJO GARCÍA, R., “Los retos de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa tras el Tratado de Lisboa”, en J. Martín y Pérez de nanclares (Coord.) *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel/AEPDIRI, Madrid 2008, pp. 361 y ss.

<sup>36</sup> Alemania, con 13.500 efectivos, es el país con mayor contribución ofreció. Después Francia y Gran Bretaña con 12.000 cada uno y España e Italia con 6.000 cada uno.

<sup>37</sup> Vid. FATJO GOMEZ, P., y COLOM PIELLA, G., “Los grupos de combate de la Unión Europea”, en *Futuro de la Política europea de seguridad y defensa*, Monografías del CESEDEN nº 85, abril 2006, pp. 131 y ss.

cia del “veto” turco que mantuvo bloqueado dicho acceso hasta finales de 2001. Luego, curiosamente, fue Grecia quien, dentro de la Unión, se opuso al acuerdo alcanzado, de forma que hasta diciembre de 2002 no fue posible resolver el problema a pesar de que en la reunión de Sevilla del Consejo Europeo, de junio de ese año, pareció haberse alcanzado una solución<sup>38</sup>.

Las fuerzas armadas y los órganos militares a los que nos hemos referido funcionan ya desde hace unos años y están sirviendo exclusivamente para atender a los aspectos militares de la seguridad, concretamente para llevar a cabo las operaciones Petersberg, es decir, acciones en materia de seguridad que requieren el empleo de fuerzas armadas<sup>39</sup>. Todo esto es lo que aparece ahora recogido en el TUE de Lisboa bajo el título de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). No cambian sustancialmente su naturaleza y sus objetivos y las novedades más destacables que introduce son las relativas a la ampliación de las misiones Petersberg, a las cooperaciones estructuradas permanentes y a la legítima defensa colectiva. A ellas nos referiremos a continuación.

## 1. Naturaleza y objetivos

La PCSD, según el artículo 42 del TUE de Lisboa, “forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el mantenimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros”. El carácter estrictamente intergubernamental de la PCSD queda plasmado en el apartado 4 del mismo artículo donde se establece la necesidad de la unanimidad para que el Consejo pueda adoptar decisiones al respecto.

Merece la pena llamar la atención sobre varios puntos del texto transcrito. En primer lugar, la PCSD no es más que un desarrollo de la PESC; su naturaleza, por consiguiente, es la misma. En segundo lugar, mucho más importante, las acciones que se lleven a cabo

<sup>38</sup>Sobre las posiciones de Grecia y Turquía, *vid.* DOUMOULIN, A., MATHIEU, R. y SARLET, G., *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruselas 2003, pp.708 y ss.

<sup>39</sup>Se han llevado a cabo operaciones militares (Concordia, en 2003, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia; Artemis, en 2003, en Bunía, Rep. Democrática del Congo; Eufor-Althea, iniciada en diciembre de 2004, en Bosnia-Herzegovina; Eurofor, iniciada en 2006, en la Rep. Democrática del Congo), operaciones civiles (Misión de policía iniciada en 2003 en Bosnia-Herzegovina; Eupol-Próxima, de 2003 a 2005, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia; Eujust-Themis, en 2004 y 2005, en Georgia; Eupol-Kinshasa, desde enero de 2005, en Rep. Democrática del Congo; Eujust-Lez, desde 2005, en Iraq; Eusec-Congo, iniciada en 2005; Misión de observación en Aceh, iniciada en 2005, en Indonesia; Eubam, iniciada en 2005, en la frontera entre Moldavia y Ucrania; Eubam-Rafah, iniciada en 2005, en Palestina; Eupol-Copps, iniciada en 2006, en Palestina) y una operación civil y militar: La acción de la UE para apoyar la misión Amis II de la Unión Africana en Darfur. Sobre las misiones llevadas a cabo en el marco de la PESD, *vid.* ACOSTA SANCHEZ, M., “La evolución de las operaciones Petersberg de la UE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2006, pp. 47 y ss. y *La Política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales. Las Operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid 2008; GUTIERREZ ESPADA, C., “La Política común de seguridad y defensa de la UE en el contexto del derecho internacional sobre el uso de la fuerza armada”, en E. López-Jacoiste (Coord.), *La política de seguridad y defensa en Europa*, Eunsa, Navarra 2006, pp. 15 y ss.; POZO SERRANO, P., “La operatividad de la UE en la gestión de crisis: Evolución y futuro en los trabajos de la Convención”, *BEUR* nº11, abril 2003, pp. 27 y ss. y “La ampliación de las misiones de la UE en el ámbito de la Política europea de seguridad y defensa”, en *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 35 y ss.; SOLANA MADARIAGA, J., “La Politique européenne de sécurité et défense (PESD) est devenue opérationnelle”, *RMC* nº 457, 2002, pp.213 y ss. Una relación completa de las operaciones llevadas a cabo en el marco de la PESC durante 2007 en el *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea 2007*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Bruselas-Luxemburgo 2008, pp. 215 y ss.

en el marco de la PCSD se desarrollarán fuera de la Unión, algo que el Informe de la Presidencia francesa no puntualizaba<sup>40</sup> pero que sí incluía el Tratado constitucional. Tercero, hay que subrayar el hecho de que los objetivos de las misiones tienen que ver más con la seguridad que con la defensa y, finalmente, en cuarto lugar, que la acción de la PCSD debe quedar encuadrada dentro de lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas, aunque es de suponer que no será solamente en lo relativo a los principios sino también con relación al Capítulo VIII o, al menos, a aquello en lo que, en la práctica, se ha convertido el citado capítulo<sup>41</sup>.

El apartado 2 del artículo 42 indica que la PCSD incluirá “la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión” que conducirá “a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad”. Nada nuevo hasta aquí con relación al artículo 17 del TUE de Niza salvo la puntualización innecesaria de que el Consejo Europeo tomará esa decisión por unanimidad. En este punto conviene recordar que por política común de defensa – que, por el momento, solo se trata de “definir” – se entiende el acuerdo entre los Estados acerca de los objetivos de la utilización de las fuerzas armadas o incluso con relación a la preparación de planes de acción ante determinadas hipótesis. Por el contrario, existe una defensa común cuando los Estados disponen de una estructura militar integrada, mando conjunto de las fuerzas armadas, adquisición conjunta de material bélico, etc.<sup>42</sup>. Todo ello, por supuesto, diferente de la legítima defensa colectiva que, en principio, no es más que el compromiso de ayuda mutua sin necesidad de preparación conjunta previa de ningún tipo. Ninguna novedad tampoco en lo que a continuación indica el Tratado de Lisboa acerca de los países que tienen una política propia de seguridad y defensa y con respeto a las relaciones con la OTAN: La PCSD no afectará al carácter específico de esas políticas propias de algunos Estados en materia de seguridad y defensa y también respetará las obligaciones que se derivan del Tratado del Atlántico Norte para aquellos Estados que consideran que su defensa común se enmarca dentro de la OTAN. En el mismo sentido se expresa el párrafo segundo del apartado 7 del artículo que comentamos.

## 2. Las misiones a realizar

Ya nos hemos referido varias veces a las operaciones Petersberg recogidas en el artículo 17.2 del TUE tras la revisión de Amsterdam. Aparecen también en el artículo 43 del TUE de Lisboa junto con otras misiones nuevas como son las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares,

<sup>40</sup>“Los esfuerzos emprendidos desde los Consejos Europeos de Colonia, Helsinki y Feira van dirigidos a dotar a la Unión Europea de los recursos necesarios para desempeñar plenamente su papel en la arena internacional y asumir su responsabilidad ante las crisis, añadiendo a los instrumentos de los que ya dispone, una capacidad autónoma de decisión y actuación en el ámbito de la seguridad y la defensa. Ante las crisis, la especificidad de la Unión reside en su capacidad de movilizar una amplia gama de recursos e instrumentos, tanto civiles como militares, que le otorga una capacidad global de gestión de crisis y de prevención de conflictos al servicio de los objetivos de la política exterior y de seguridad común. Con el desarrollo de esta capacidad autónoma para tomar decisiones y, allí donde la OTAN como tal no se ve comprometida, para iniciar y guiar operaciones militares bajo la dirección de la Unión Europea en respuesta a crisis internacionales, la Unión Europea será capaz de cumplir el conjunto de las misiones Petersberg tal como las define el Tratado de la Unión Europea...”. (Proyecto de informe de la Presidencia sobre la política europea de seguridad y defensa, Consejo de la Unión Europea, Doc. 14056/2/00 REV 2).

<sup>41</sup>*Vid.* COT, J-P., PELLET, A. y FORTEAU, M., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, vol. II, 3ª Ed., Economica, Paris, 2005, pp. 1367 y ss.

<sup>42</sup>*Vid.* VAN BEVERN, R., “La coopération militaire: Quelle structure pour l’avenir?”, *Cahiers de Chaillot* nº 6, enero 1993, pp. 23 y ss.

las misiones de prevención de conflictos y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas ellas, añade el precepto citado, “podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio”<sup>43</sup>. Se trata, como ya dijimos, de misiones que tienen que ver con la seguridad y no con la defensa. El aumento del número de las mismas se venía reclamando hace tiempo desde algunos sectores, así como que se aplicaran, en la medida de los posible, a la lucha contra el terrorismo<sup>44</sup>.

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 43, en las decisiones relativas a las citadas misiones el Consejo definirá el objetivo y el alcance de las mismas así como las normas generales para su ejecución. A partir de ahí, el Alto Representante, bajo la autoridad del Consejo y en contacto “estrecho y permanente” con el CPS, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones.

### 3. Las cooperaciones estructuradas

Las cooperaciones estructuradas constituyen seguramente la aportación más importante de la reglamentación de Lisboa en lo relativo a la PCSD. Responden al objetivo general de dar flexibilidad a los mecanismos de la PESC<sup>45</sup> para facilitar de esta manera su funcionamiento; lo cual, en nuestra opinión, tiene connotaciones positivas, en la medida que salva los inconvenientes de la unanimidad e, incluso, de la mayoría cualificada, pero también negativas: Permiten la “Europa a la carta” y, lo que es peor, pueden llevar a que la Unión en su conjunto se vea involucrada en función de unos intereses que, realmente, solo son del grupo de Estados que participa en la cooperación estructurada<sup>46</sup>.

No hay que confundir las cooperaciones estructuradas permanentes con las cooperaciones reforzadas que, como es sabido, fueron creadas en Amsterdam y se extendieron a la PESC en el Tratado de Niza; aunque, como ya hemos señalado, con algunas restricciones puesto que no pueden afectar a cuestiones que tengan repercusiones militares o entren en el marco de la defensa y, además, solo pueden utilizarse para aplicar acciones o posiciones comunes. Estas cooperaciones reforzadas se mantienen en el Tratado de Lisboa si bien con un régimen distinto. Ya no existirá limitación alguna en razón de la materia aunque sí un procedimiento diferente al general: De acuerdo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la solicitud de los Estados para participar en una cooperación reforzada se dirigirá al Consejo. Será transmitida al Alto Representante para que dictamine sobre su coherencia con la PESC y a la Comisión para que dictamine sobre su coherencia con las demás políticas de la Unión. También se transmitirá al Parlamento Europeo, aunque a

<sup>43</sup>No aclara el precepto de qué otra manera que no sea el apoyo prestado a terceros Estados podrán utilizarse contra el terrorismo las misiones Petersberg. Sobre la lucha contra el terrorismo en el marco de la PESC/PESD *vid.* BACOT-DECRIAUD, M., “La contribution de l’Union Européenne (PESC et PESD) à la lutte contre le terrorisme”, en A. Macleod (Dir.), *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Bruylant, Bruselas 2006, pp. 213 y ss.

<sup>44</sup>*Vid.* ORTEGA, M., “Más allá de Petersberg: misiones para las fuerzas militares de la UE”, en N. Gnesotto (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, *cit.* pp. 79 y ss.

<sup>45</sup>*Vid.* GONZALEZ ALONSO, L.N., “Unidos en la diversidad: Hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo* (www.iustel.com) nº 7, mayo 2005.

<sup>46</sup>*Vid.* FERNANDEZ SOLA, N., “El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea”, *Análisis del Real Instituto Elcano ARI* nº 67, dic. 2004. y ELORZA CAVENGT, R., “Un núcleo duro para la Europa del futuro”, *Revista General de Derecho Europeo*, mayo 2003 (www.iustel.com)

título meramente informativo, y, finalmente, será el Consejo quien decida al respecto por unanimidad (art. 329). Un procedimiento semejante se establece para las solicitudes de participación en una cooperación reforzada ya existente (art. 331).

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

Cierto parecido con las cooperaciones estructuras tiene la posibilidad de que el Consejo encomiende la realización de una misión a un grupo de Estados miembros para que sean ellos los que defiendan los valores y favorezcan los intereses de la Unión (arts. 42.5 y 44). Es lo que ya ha sucedido con la misión *Artemis* de la PESD en la República Democrática del Congo.

#### 4. La cláusula de asistencia mutua

El TUE de Lisboa incorpora en su artículo 42.7 lo que se ha denominado la cláusula de asistencia mutua: “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”. Se trata, como puede verse, de un claro compromiso de legítima defensa colectiva - que no tiene nada que ver con una política de defensa común ni con una defensa común - sobre el que, sin embargo, pueden planear algunas dudas.<sup>47</sup>

<sup>47</sup>Esta cláusula ya aparecía en el Tratado constitucional y merece la pena recordar que, inicialmente, durante la negociación del mismo, se había pensado en dejar la legítima defensa colectiva en una “cooperación más estrecha para la defensa mutua”, es decir, una especie de cooperación reforzada que afectaría únicamente a quienes desearan asumirla. La introducción de la cláusula de asistencia mutua en el TUE de Lisboa no reviste gran significado puesto que la gran mayoría de los Miembros de la Unión Europea ya se han asumido el compromiso de la legítima defensa por otras vías, tales como el Tratado Atlántico o el de Bruselas

El texto que acabamos de transcribir es muy semejante al del artículo V del Tratado de Bruselas de 1954, aunque con alguna pequeña diferencia. Se asemeja en cuanto a que se requiere que la agresión que pone en funcionamiento la alianza defensiva tiene que ser armada y en que la ayuda al agredido se prestará con “todos los medios a su alcance”, aunque el Tratado de Bruselas añade “tanto militares como de otra índole”. No parece que esta matización pueda ser relevante puesto que la expresión “todos” debería comprender también los militares, sin necesidad de puntualizar más. Difieren, sin embargo, ambos textos en que para que se active el compromiso de Bruselas la agresión tiene que producirse en Europa mientras que según la cláusula del TUE de Lisboa la agresión ha de producirse en el territorio de los Estados miembros, de forma que no tiene que ser necesariamente en Europa puesto que algunos de ellos poseen territorios fuera de nuestro Continente. A partir de ahí surgen algunas complicaciones de interpretación como consecuencia de la salvedad que se hace con relación al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Miembros<sup>48</sup> y, sobre todo, del contenido del segundo párrafo del apartado 7 del artículo 42 que hace referencia a los Miembros de la OTAN: “Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta”. La lectura de esta disposición hace pensar que, en materia de legítima defensa, igual que, por otra parte, en el marco general de la PESD/PCSD, la Alianza Atlántica prevalece. De modo que la legítima defensa entre los Estados miembros de la Unión Europea que también lo son de la OTAN (21 de los 27 actuales) se regiría en sus relaciones mutuas por el artículo 5 del Tratado Atlántico; entre los no miembros de la OTAN por la cláusula que estamos comentando y entre un grupo y otro por la misma cláusula puesto que es la única común a todos. El problema que entonces se plantea es el de qué se debe entender por la expresión “sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados”. ¿Significa que los “neutrales” no resultan en absoluto afectados por la cláusula de asistencia mutua?. Por otra parte, conviene recordar que el compromiso de ayuda que incorpora el Tratado Atlántico, es menos contundente que el de Bruselas, ya que cada Parte acudirá en ayuda del agredido adoptando “las medidas que juzgue necesarias”. Todo ello sin olvidar que, aunque la UEO ha sido desmantelada, el Tratado de Bruselas de 1954 sigue vigente ¿Habrá diferentes regímenes de legítima defensa colectiva en el marco de la Unión Europea?

Aunque con una finalidad específica, la “cláusula de solidaridad” que incorpora el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea aparece conectada con la seguridad y la defensa. Prevé la acción conjunta, con espíritu de solidaridad, en el caso de que un Estado miembro sea víctima de una catástrofe natural o de origen humano, y también de un ataque terrorista. En ese sentido, se trataría de defenderse ante esa nueva forma de agresión que, al menos en principio, no puede ser imputada a un Estado y que, por lo

de 1954. Sobre la cláusula de defensa mutua, BERMEJO GARCIA, R., “La cláusula de defensa mutua: ¿Un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?”, en C. Ramón Chornet (Coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 71 y ss.

<sup>48</sup>Son los denominados “Estados neutrales” de la Unión Europea. ¿Significan esto que no resultan en absoluto afectados en forma alguna por la cláusula de asistencia mutua?

tanto, resulta difícil enmarcar en la legítima defensa colectiva tal como fue prevista en San Francisco en 1945. Si esto sucediera, la Unión movilizaría todos sus medios, también los militares, incluso con carácter preventivo. En esta acción intervendrían tanto el CPS como el ubicuo Alto Representante.

- - -

Digamos como conclusión, muy brevemente, que el TUE de Lisboa no aporta grandes novedades a la PESC aunque supone un paso más de tuerca en la militarización de la Unión Europea. En lo fundamental las cosas seguirán como hasta ahora puesto que la unanimidad seguirá siendo la regla general de actuación y la falta de intereses comunes de los Estados miembros también continuará siendo la causa de que dicha unanimidad sea difícil de alcanzar. Todas las novedades que se han ido introduciendo en la PESC desde su creación en 1992, incluidas las que aporta el Tratado de Lisboa, tienen que ver, fundamentalmente, con el objetivo de darla operatividad mediante el uso de fuerzas armadas y persiguen, como ya pusimos de relieve recientemente en otro lugar<sup>49</sup>, facilitar la acción cuando la unanimidad lo permita. Como consecuencia de ello, han proliferado los organismos de apoyo, de gestión, los funcionarios, las reuniones y, en última instancia, se ha originado un gasto que podría haber ido destinado al progreso de muchos Estados miembros de la Unión que lo necesitan. Sobre todo si tenemos en cuenta que mientras no se progrese más todavía en la integración económica y social no se alcanzará la comunidad de intereses que permita saltar a mayores aspiraciones. Todo ello en el caso de que, realmente, el objetivo final de la famosa declaración de Robert Schuman siga en pié. El periodo de reflexión que precedió a la Conferencia intergubernamental que puso a punto el Tratado de Lisboa dejó claro que entre los Estados miembros de la Unión hay un buen número que, al menos por el momento, se consideran satisfechos con el buen funcionamiento del mercado común y no tienen ningún interés de ir más allá.

## BIBLIOGRAFÍA

M. ACOSTA SÁNCHEZ, “La evolución de las Operaciones Petersberg de la UE. La Operación Althea en Bosnia-Herzegovina”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)* 2006, pp. 47 y ss.

- *La Política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales. Las Operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid 2008

J. ALVAREZ VELOSO, “La Unión Europea en la encrucijada”, en *La seguridad europea y las incertidumbres del 11 septiembre*, Monografías del CESEDEN nº 61, Ministerio de Defensa, Madrid 2003, pp. 137 y ss.

E. ARROYO LARA, “Ámbitos e instrumentos de acción exterior de la Unión Europea”, en F. Mariño (Ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*, Universidad Carlos III, Madrid 1998, pp. 353 y ss.

<sup>49</sup>“Del Informe Davignon a la Política europea de seguridad y defensa. Una evolución más aparente que real”, *cit.*, pp. 47 y ss.

M. AZNAR GÓMEZ, “¿Es posible la identidad europea de defensa?. Aspectos recientes de la evolución normativa e institucional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 1998, pp. 619 y ss.

B. BADIE, *L’impuissance de la puissance*, Fayard, Paris 2004.

R. BERMEJO GARCÍA, “La Política exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja (BEUR)* nº 3, junio 1998, pp. 20 y ss.

- “La clausula de defensa mutua: ¿Un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?”, en C. Ramón Chornet (Coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 71 y ss.

- “Los retos de la Unión en materia de seguridad y defensa tras el Tratado de Lisboa”, en J. Martín y Pérez de Nanclares (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel/AEPDIRI, Madrid 2008, pp. 361 y ss.

F. BISCOP, “Le Royaume-Uni et l’Europe de la défense: de l’opposition au pragmatisme”, *Revue du Marché Commún et de l’Union Européenne (RMC)* nº 435, 2000, pp. 73 y ss.

E. BLANC et M. FENNEBRESQUE, “La défense européenne après le Conseil Européen de Nice”, *Défense Nationale* vol. 57, 2001, pp. 23 y ss.

A. CAHEN, “Le processus d’intégration européenne et sa dimension de sécurité: remarques introductives”, *Revue d’Intégration Européenne* 1986, pp. 135 y ss.

A.P. CARTER, W.V. PERRY y J.D. STEMBRUNER, *A new concept of cooperative security*, Brookings, Washington 1992.

J. CHARPENTIER, “La cooperation politique entre les Etats membres des Communautés Européennes”, *Annuaire Français de Droit International (AFDI)* 1979, pp. 753 y ss.

J. CLOOS, “L’Union Européenne a-t-elle besoin d’une politique européenne de sécurité?”, *RMC* nº 452, 2001, pp. 582 y ss.

M. CORRAL SUAREZ, « Algunas consideraciones sobre la « integración » de la UEO en la Unión Europea », *Revista de Estudios Europeos (REE)* nº 7, 1994, pp. 15 y ss.

A. DUMOULIN (Ed.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain?*, Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas 2000.

G. EDWARDS y Ch. HILL, “European Political Cooperation”, *Yearbook of European Law* 1991, pp. 489 y ss.

J. ELORZA, “La Unión Europea después de Niza”, *Política Exterior* nº 79, 2001, pp. 84 y ss.

P. FATJÓ GÓMEZ y G. COLOM PIELLA, “Los grupos de combate de la Unión Europea”, en *Futuro de la Política europea de seguridad y defensa*, Monografías del CESEDEN nº 85, Ministerio de Defensa, abril 2006, pp. 131 y ss.

C. FERNANDEZ LIESA, *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid, 1994.

- “Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado constitucional”, en F. Mariño (Ed.), *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*, Pons, Madrid 2006, pp. 221 y ss.

J. FERRER LLORET, “La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea”, *BEUR* nº 11, abril 2003, pp. 36 y ss.

F. de la FUENTE PASCUAL, *Glosario jurídico-político de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2002.

R. GARCÍA PÉREZ, “La PESD en el proyecto de Tratado constitucional”, en J. Pueyo Losa (Dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Edicions, Santiago de Compostela 2004, pp. 295 y ss.

Y. GERARD, “La coopération politique européenne. Méthodes et résultats”, *Revue du Marché Commun (RMC)* 1987, pp. 466 y ss.

N. GNESOTTO (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad, Unión Europea, Paris 2004.

L. N. GONZALEZ ALONSO, “La Política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *RDCE* 2001, pp. 197 y ss.

- “Unidos en la diversidad: Hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº7, 2005, [www.iustel.com](http://www.iustel.com), pp. 1 y ss.

E. GONZALEZ SANCHEZ, “El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común”, *RDCE* 2000, pp. 383 y ss.

C. GUTIERREZ ESPADA, “El Tratado de Amsterdam (1997) y la defensa de Europa”, en J. M. Pelaez Marón (Dir.), *Cuestiones actuales de Derecho comunitario europeo IV*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba 1998, pp. 157 y ss.

- “La política común de seguridad y defensa de la U.E. en el contexto del Derecho internacional sobre el uso de la fuerza armada”, en E. López-Jacoiste (Coord.), *La política de seguridad y defensa en Europa*, Eunsa, Navarra 2006, pp. 15 y ss.

A.A. HERRERO DE LA FUENTE, “La Unión Europea y el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas”, *REE* nº 14, 1996, pp. 3 y ss.

- “La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea”, en P. Biglino (Coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, pp. 305 y ss.

- “La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y su necesaria revisión”, *REE* nº 16, 1997, pp. 3 y ss.

- “Medio ambiente y seguridad. Algunas reflexiones a raíz de la segunda Cumbre de la Tierra”, *Anuario de Derecho Internacional (ADI)* 1997, pp. 561 y ss.

- “La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Amsterdam”, *REE* nº 20, 1998, pp. 3 y ss.

- “La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea (NUE)* nº 186, julio 2000, pp. 103 y ss.

- “La Unión Europea en el “nuevo orden” mundial”, en AA.VV., *50 años de la Unión Europea. Reflexiones desde la Universidad*, Septem Ediciones, Oviedo 2001, pp. 25 y ss.

- “La Política exterior y de seguridad común tras la cumbre de Niza. La Política europea de seguridad y defensa”, *NUE* nº 218, marzo 2003, pp. 63 y ss.

- “La Política europea de seguridad y defensa”, en C. Ramón Chornet (Ed.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 79 y ss.

- “Del Informe Davignon a la Política europea de seguridad y defensa. Una evolución más aparente que real”, en Jesús M. Alonso Martínez y Alberto A. Herrero de la Fuente (Coords.), *El Tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2007)*, Ed. Comares, Granada 2007, pp. 89 y ss.

C. JIMENEZ PIERNAS, “Dilemas de la PESC y de la política exterior española: El caso de las relaciones hispano-marroquíes”, en *El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico*, Cuadernos de Estrategia, marzo 2004, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, pp. 139 y ss.

F. LEITA, “La Política común de seguridad y defensa en la Unión Europea”, en J. Pueyo Losa (Dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela 2004, pp. 275 y ss.

A.V. LORCA CORRÓNS, “La Política exterior común de la Unión”, en AA.VV., *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, vol.I, McGraw-Hill, Madrid 1998, p. 326 y ss.

I. MANNERS, “Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads”, *Journal of Europe Public Policy*, vol. 13, marzo 2006, pp. 190 y ss.

C. MARTI SEMPERE, “La Agencia Europea de defensa tras el Tratado de Lisboa”, *Análisis del Real Instituto Elcano ARI* nº 33, 2008

E. NAVADIJOS ORTIZ, “Agencia Europea de Defensa”, en *Futuro de la Política europea de seguridad y defensa*, *Monografías del CESEDEN* nº 85, Abril 2006, Ministerio de Defensa, pp. 97 y ss.

A. NOGUIER, “La gestion civile des crises par l’Union Européenne. L’intégration des États-Majors et des Forces de police”, *RMC* n° 425, 2001, pp. 614 y ss.

M. ORTEGA, « Más allá de Petersberg : Misiones para las fuerzas armadas de la Unión Europea », en N. Gnesotto (Ed.), *Política de seguridad y defensa de la UE. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Institute for Security Studies, Unión Europea, Paris 2004, pp. 79 y ss.

G. PALOMARES LERMA (Ed.), *Política de seguridad de la Unión Europea: Realidades y retos para el siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutierrez Mellado-Tirant lo Blanch, Valencia 2002

S. PERRAKIS, “L’incidence de l’Acte Unique Européenne sur la coopération des douze en matière de politique extérieure”, *AFDI* 1988, pp. 807 y ss.

S. PEERS, “Common Foreign and Security Policy 1999-2000” *Yearbook of European Law* 2001, pp. 531 y ss.

L. PEREZ-PRAT DURBAN, *Cooperación política y Comunidades europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 1991.

J.R. PÉREZ SALÓM, “La Agencia Europea de Defensa”, en C. Ramón (Coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 135 y ss.

P. POZO SERRANO, “La operatividad de la UE en la gestión de crisis: Evolución y futuro en los trabajos de la Convención”, *BEUR* n° 11, abril 2003, pp. 27 y ss.

- “La ampliación de las misiones de la UE en el ámbito de la Política europea de seguridad y defensa”, en C. Ramón (Coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 35 y ss.

F.J. QUEL LÓPEZ, “La Política exterior y de seguridad común en el proyecto de constitución para Europa”, en *Europa ante su futuro*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Bilbao 2004, pp. 93 y ss.

C. RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005.

E. REMACLE, « La stratégie européenne de sécurité. Plus occidentale qu’européenne », en B. Delcourt, D. Duez y E. Remacle (Eds.), *La guerre d’Irak. Prélude d’un nouvel ordre international ?*. PIE-Peter Lang, Bruxelles 2004.

A. REMIRO BROTONS, “¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?”, *Gaceta Jurídica* 1998, pp. 71 y ss.

M. ROBLES CARRILLO, “La financiación de la PESC”, *RIE* 1995, pp. 101 y ss.

M. RUTEN, De Saint-Malo à Nice: Les textes fondateurs de la défense européenne, *Cahiers de Chaillot* n° 47, 2001.

B.Ch.RYBA, "La politique étrangère et de sécurité commune. Mode d'emploi et bilan d'une année d'application", *RMC* n° 384, 1995, pp. 14 y ss.

J. SOLANA MADARIAGA, "Le développement de la politique commune de sécurité et défense de l'Union Européenne", *RMC* n° 442, 2000, pp. 586 y ss.

- « La Politique européenne de sécurité et défense (PESD) est devenue opérationnelle », *RMC* n° 457, 2002, pp. 213 y ss.

A. TANCA "La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne en 1995", *Journal Européen de Droit International* 1996, pp. 447 y ss.

A. TOJE, « The 2003 European Union Security Strategy : A Critical Appraisal », *European Foreign Affairs Review*, n° 10, 2005, pp. 117 y ss.

P. TSAKALOYANNIS, "Western european security. Are institutions relevant?", *Revue d'Intégration Européenne* 1986, pp. 193 y ss.

R. VAN BEVERN, « Coopération militaire : Quelle structure pour l'avenir ? », *Cahiers de Chaillot* n° 6, janvier 1993.

D.VIGNES, "Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien: permettre de réaliser la politique de défense commune?", *RMC* n° 425, 1999, pp. 77 y ss.