

EL TRATADO DE LISBOA

Enrique Barón Crespo

*Eurodiputado y miembro
de la Comisión de Asuntos Constitucionales*

El Consejo Europeo reunido en Lisboa el 18 y 19 de octubre, aprobó el Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado Constitutivo de la Unión Europea, con lo que se puso fin a la crisis política de la Unión. En diciembre, el día 12 se proclamó solemnemente la Carta de Derechos Fundamentales por los presidentes de las tres instituciones comunitarias: Parlamento, Comisión y Consejo, en el Parlamento Europeo y el día 13 se firmó en Lisboa por los gobernantes de los 27 Estados miembros. A partir de entonces, se ha iniciado el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa por la vía parlamentaria –con la excepción del referéndum en Irlanda por razones constitucionales– para conseguir que entre en vigor el primero de enero de 2009. Hasta ahora, han ratificado Hungría, Malta, Rumania, Eslovenia y lo que es más significativo, Francia. Para llegar a tiempo, se debe caminar con ritmo sostenido y no son de excluir incidencias como son el bloqueo de la ratificación parlamentaria en Eslovaquia, el retraso italiano debido a la convocatoria de elecciones legislativas o el recurso presentado en Alemania ante el Tribunal Constitucional.

En todo caso, coronar el proceso de ratificación en todos los Estados miembros en tan breve plazo exigirá no sólo sincronización sino también lo más importante, iniciativa política, solidaridad y lealtad recíproca. En el caso de España, le corresponderá a las Cortes surgidas de las elecciones legislativas. Es de prever una aprobación por amplia mayoría con la existencia de un claro consenso entre la mayoría de las fuerzas del arco parlamentario y el decidido respaldo popular, expresado en el referéndum de la Constitución Europea.

Además, en febrero de 2007, el Gobierno español, conjuntamente con el luxemburgués, convocaron la reunión en Madrid de los «Amigos de la Constitución» que permitió hacer un balance positivo frente a los agoreros (18 Estados miembros habían ratificado, cuatro estaban dispuestos a hacerlo, dos lo habían intentado en referéndum y no lo habían conseguido y tres no habían iniciado el proceso).

Este paso abrió la puerta para que el Consejo Europeo adoptara la Declaración de Berlín en marzo de 2007. Declaración que es, a la vez, un oportuno recordatorio de lo conseguido, paz y prosperidad, y un compromiso renovado de seguir trabajando juntos por un futuro común en forma de una Unión de Estados, política, económica y monetaria.

Primer ensayo exitoso en la Historia de construcción de una democracia supranacional, superador de la crisis provocada en el proceso de ratificación de la Constitución, que además de mantener lo logrado, nos garantice también nuestra supervivencia en un mundo globalizado del que somos cada vez una parte menor de la población, en el

año 1957 la Europa de los actualmente Veintisiete suponía un 16% de la población mundial, ahora un 8%.

En cuanto a su contenido, el Tratado mantiene los más importantes avances de la Constitución y añade algunos de importancia para el futuro. En apretado resumen, cabe destacar los siguientes:

- La proclamación explícita de los valores de la Unión, que deben inspirar su acción exterior: democracia, respeto de los derechos humanos, Estado de Derecho, con un acento especial en la igualdad entre mujeres y hombres, el pluralismo, la no discriminación y la tolerancia.
- La definición de objetivos, empezando por la paz y el bienestar. El desarrollo sostenible, basado en el crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, combatir la exclusión social y la discriminación, fomento de la Justicia; la protección social, la solidaridad entre generaciones y los derechos del niño y un nivel elevado de protección del medio ambiente, así como la promoción del progreso científico y técnico; la cohesión económica, social y territorial y el respeto de la diversidad cultural y lingüística.
- En sus relaciones con el mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses, contribuirá, a la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y el respeto de los derechos humanos. especialmente los del niño, así como el estricto respeto y desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas.
- Se introduce una cláusula de solidaridad frente a todo ataque armado exterior.
- La ciudadanía europea ha vuelto a ocupar la plaza que merece gracias a los esfuerzos del Parlamento Europeo figurando en el artículo 8 del TUE:
 - «Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.»
- La Carta de Derechos Fundamentales es jurídicamente vinculante y tiene el mismo rango que los Tratados. Un protocolo establece medidas específicas para el Reino Unido y Polonia, que desean excluirse de su aplicación. La Carta es innovadora en algunos derechos, como la protección del cuerpo humano frente a la explotación capitalista, la protección de datos en el mundo informático o el derecho a la buena administración.
- La democracia participativa se refuerza con el reconocimiento del derecho de iniciativa ciudadana, que permite a un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados plantear una iniciativa.
- Se reconoce la personalidad jurídica de la Unión Europea con lo que desaparece la estructura de «pilares».
- Se introduce también una clara y precisa división de competencias con una cláusula de flexibilidad.
- La codecisión Parlamento-Consejo se convierte en el procedimiento legislativo ordinario, con una ampliación de materias que abarca al 90% de las decisiones comunes, lo cual incrementa la legitimidad democrática y la eficacia. Se fortalecen las bases

jurídicas para actuar en el campo del cambio climático, energía, patentes, turismo, deporte espacio y cooperación administrativa.

- En el terreno presupuestario, se asegura la completa igualdad Parlamento-Consejo, eliminando la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.
- Una cláusula social horizontal asegura que en la definición de políticas se tendrá en cuenta un alto nivel de empleo, la protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social, y un alto nivel de educación, formación y protección de la salud. Se establece una base legal para reconocer las especificidades de los servicios de interés económico general.
- Se introduce un mecanismo de control de la subsidiariedad con una «tarjeta naranja» (si un tercio de los Parlamentos de los Estados miembros rechazan una propuesta, la Comisión deberá reconsiderarla).
- La votación por mayoría cualificada, se convierte en la regla general en el Consejo, con una doble mayoría del 55% de los Estados y el 65% de la población, con un mínimo de cuatro Estados para bloquear una decisión. El sistema entrará en vigor el año 2014 con un mecanismo de seguridad, denominado de leonino.
- Se crea la figura del presidente del Consejo Europeo, con un mandato de dos años y medio, para preparar, coordinar y representar a este Consejo.
- Se facilita el acceso a las cooperaciones reforzadas, para las que debe dar su acuerdo el Parlamento Europeo.
- Se acepta la propuesta de distribución de escaños del Parlamento Europeo, con uno más para el presidente.
- El presidente de la Comisión será elegido por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo, a partir de los resultados de las elecciones europeas. El alto representante para la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) se integra en la Comisión como vicepresidente, y tendrá a su cargo el Servicio Exterior.
- La Comisión, después del año 2014, estará compuesta por comisarios provenientes de dos tercios de los Estados con un sistema de rotación igualitario.
- Se integran los avances en Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), los Estados que tengan la capacidad y la voluntad de desarrollar una cooperación estructurada, podrán hacerlo.
- Se extiende la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea a todas las actividades de la Unión Europea, con excepción de la PESD.
- Se comunitariza con codecisión y rotación por mayoría cualificada el espacio de libertad, seguridad y justicia, con algunas excepciones para el Reino Unido e Irlanda.
- En el procedimiento de revisión, el Parlamento Europeo fortalece su papel: tiene derecho de iniciativa, es parte de la Convención que se convierte en el procedimiento normal de revisión y su aprobación es preceptiva. Además, los procedimientos simplificados de revisión permiten pasar por unanimidad a la decisión por mayoría.
- Por último, el TUE contiene una cláusula de salida voluntaria para el Estado miembro que desee abandonar la Unión.

Este breve resumen contiene los principales avances que supone el Tratado de Lisboa. Casi todos estaban ya en la Constitución y abren las vías para una Unión más democrática y eficaz. No obstante, no se trata de una simple operación de copia. La operación ha supuesto un sacrificio político consciente por parte de los que habían ratifica-

do el Tratado Constitucional y hay una víctima de la operación de rescate: la claridad. Se mantiene la estructura tradicional de Tratados de enmiendas y modificaciones, lo cual hace muy difícil su lectura y comprensión. Además, se han suprimido las menciones expresas a la moneda, el himno y la bandera, aunque el euro no sólo es la moneda única, sino que sigue fortaleciéndose (de 12 países ha pasado a ser la moneda de 15 este año), se tocó el *Himno de la Alegría* con los jefes de Estado y gobierno de los Veintisiete puestos en pie y el pasado 14 de julio desfilaron por los Campos Elíseos de París representantes de todas las fuerzas del Eurocuerpo con sus respectivas enseñas y la bandera europea.

La PESD en el Tratado de Lisboa

En un análisis más detallado, los perfiles más destacados de la PESD en el Tratado de Lisboa son los siguientes:

— Se definen los principios de la acción exterior de la Unión en el artículo 10A en los siguientes términos:

«1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho Internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en e/párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de Naciones Unidas.

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

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas también mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;

- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
 - g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
 - h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.
3. La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados uno y dos al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente Título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

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 PESC, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.»

De modo consecuente, la Unión desarrollará su política en este campo en los términos previstos en el artículo 12:

«La Unión dirigirá la PESC:

- 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;
 - iii) las modalidades de ejecución de las decisiones contempladas en los incisos i) y ii); y
- c) fortaleciendo la cooperación sistemática entre los Estados miembros para llevar a cabo sus políticas.»

Establece así, la distinción entre estrategias comunes, posiciones comunes y decisiones:

- Se establece una nueva sección titulada *Disposiciones sobre la PESC* que incorpora la PESC y todos sus avances realizados desde el Consejo de Colonia de 1999 en el marco del Tratado, definiéndola como una parte integral de la PESC en los siguientes términos:
- Se inserta un artículo 28A, que recoge el texto del artículo 17, con las modificaciones siguientes:

«1. La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) forma parte integrante de la PESC. 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 por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.»

«2. La PCSD incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo

haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.»

- «3. Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la PCSD, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la PCSD.

Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada Agencia Europea de Defensa) determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.»

- «4. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y PESC o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones relativas a la PCSD, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo. El alto representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión.»

- «5. El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión. La realización de esta misión se regirá por el artículo 28C.»

- «6. Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo 28E y no afectará a lo dispuesto en el artículo 28B.»

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

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

La Unión adquiere personalidad jurídica (artículo 46), lo cual supone un salto cualitativo, que supone la desaparición de la estructura por «pilares» en política exterior y se cuali-

fica el papel del alto representante para la PESC, en la misión de asegurar la coherencia entre las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros. No obstante, a pesar de reiterar la norma de la unanimidad para adoptar decisiones en lo referente a defensa, se extiende la cooperación reforzada (Título IV, artículo 10) a todos los ámbitos del Tratado a partir de un mínimo de nueve Estados miembros.

Se refuerza la solidaridad entre los Estados miembros con la introducción de la cláusula de asistencia mutua (artículo 28A.7) que implica la obligación de defensa 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.»

Texto muy similar al artículo V del Tratado de Bruselas de 1954, lo cual no es de extrañar, ya que como se puso de manifiesto en los debates de la Convención y la posterior Conferencia Intergubernamental de 2004, su redacción debía satisfacer a tres grupos diferentes de Estados: los que defendían un compromiso de defensa mutua, los que trataban de proteger su tradicional estatus de neutralidad (Austria, Irlanda y Suecia) y los que no deseaban socavar el papel de la OTAN. La opinión mayoritaria es que en su redacción final, el artículo ha recogido las diversas preocupaciones y a la vez va más allá del Tratado de Bruselas. También hay una cláusula de solidaridad mutua (Título VIII, artículo 188R del TFUE), que recoge, en esencia, la Declaración del Consejo Europeo de marzo de 2004 tras el atentado terrorista de Madrid aplicable ante este tipo de ataques, catástrofes naturales o humanas.

El título sobre el «alto representante para Asuntos Exteriores y PESC», denominación que sustituye a la de ministro incluida en la Constitución, supone un ascenso y reforzamiento de su papel con un doble mandato, «sombbrero» en términos coloquiales, al hacerle vicepresidente de la Comisión, nombramiento a realizar por mayoría cualificada del Consejo, previo acuerdo del presidente de la Comisión, que requiere el acuerdo del Parlamento Europeo al proceder a la investidura del Colegio de Comisarios (artículos 8 y 9D.6) y le somete igualmente al mecanismo de censura (artículo 201 del TFUE).

Además de dirigir la PESC, se le da *ex officio* la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, así como la dirección y control del Servicio Europeo de Acción Exterior (artículo 13A), formado por personal de la Secretaría del Consejo, de la Comisión y con el apoyo de los servicios diplomáticos de los Estados miembros, lo cual supone superar la actual división entre los «pilares primero y segundo», al atribuir explícitamente un papel europeo a estos últimos. La configuración, estructura y modalidades de dicho Servicio se están elaborando de acuerdo con la Declaración 15.

Se crea la figura del presidente permanente del Consejo Europeo (artículo 9B.6) que presidirá dicha institución durante un periodo de dos años y medio, con una sola reelección. Además tendrá funciones de representación exterior, artículo 9B.6:

«6. El presidente del Consejo Europeo:

- a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
- b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;

- c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de la PESC, sin perjuicio de las atribuciones del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y PESC. El presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno.»

Es indudable que la creación de esta nueva figura supondrá una complicación en las relaciones institucionales y personales que requerirá una elevada dosis de inteligencia y entendimiento mutuo para conseguir una división del trabajo coherente en el triángulo presidente de la Comisión-presidente del Consejo-alto representante de la PESC. En la fase de creación de las instituciones, la aportación de las personalidades a su configuración tiene un peso decisivo.

El Tratado mantiene el compromiso del Tratado de Maastricht de configurar progresivamente una PESC de la Unión Europea que pueda llevar a una defensa común cuando el Consejo Europeo así lo decida, con la precaución de que lo haga por unanimidad (artículo 28A.2), que se añade a la exclusión de la capacidad legislativa y el control del Tribunal de Justicia. Regla y práctica de la unanimidad confirmadas en los apartados tres y cuatro del artículo, dando la capacidad de propuesta al alto representante o un Estado miembro y confiriéndole más poderes para la implementación de medidas de aplicación, artículo 28A.4:

«El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y PESC o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones relativas a la PESC, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo. El alto representante podrá proponer que se recorra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión.»

Con lo que pueden resolver cuestiones pendientes sobre el liderazgo y la transparencia en el proceso decisorio.

Se amplían y se extienden las denominadas *tareas Petersberg*, en la línea de lo acordado en el Consejo Europeo de Salónica de 2004, que abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio y se reitera que su definición y lanzamiento se adoptarán por el Consejo Europeo, confiriendo el papel esencial de ejecución y coordinación al alto representante frente al Comité de Política y Seguridad que tenía una función predominante en el Tratado de Niza. Se ha incluido una referencia específica a la puesta a disposición de capacidades militares y civiles (incluyendo multinacionales) para

la implementación de la PESC (artículo 28A.3), con un párrafo que incorpora el término PESD de manera más detallada y explícita bajo el título PESD.

La innovación más importante en el ámbito de la defensa es, probablemente, la cooperación estructurada permanente (término nuevo) que, aún pendiente de desarrollo, contiene algunas precisas indicaciones porque permitirá a aquellos Estados miembros; artículo 28A.6:

«Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo 28E y no afectará a lo dispuesto en el artículo 28B.»

Artículo 28E:

- «1. Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente mencionada en el apartado seis del artículo 28A y que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuren en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y PESC.
2. En un plazo de tres meses a partir de la notificación mencionada en el apartado uno, el Consejo adoptará una decisión por la que se establezca la cooperación estructurada permanente y se fije la lista de los Estados miembros participantes. El Consejo, tras consultar al alto representante, se pronunciará por mayoría cualificada.
3. Cualquier Estado miembro que, con posterioridad, desee participar en la cooperación estructurada permanente, notificará su intención al Consejo y al alto representante.

El Consejo adoptará una decisión por la que se confirme la participación del Estado miembro de que se trate, que cumpla los criterios y asuma los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente. El Consejo, tras consultar al alto representante, se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado tres del artículo 205 del TFUE.

4. Si un Estado miembro participante ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, el Consejo podrá adoptar una decisión por la que se suspenda la participación de dicho Estado.

El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes, con excepción del Estado miembro de que se trate.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado tres del artículo 205 del TFUE.

5. Si un Estado miembro participante decide abandonar la cooperación estructurada permanente, notificará su decisión al Consejo, que tomará nota de que ha finalizado la participación de ese Estado miembro.
6. Las decisiones y las recomendaciones del Consejo en el marco de la cooperación estructurada permanente, distintas de las contempladas en los apartados dos a cinco, se adoptarán por unanimidad. A efectos de la aplicación del presente apartado, la unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes.»

Además, el procedimiento para decidirla por el Consejo será el de mayoría cualificada tras consultar con el alto representante, aunque la unanimidad siga siendo la norma para iniciar una misión o decidir las *tareas Petersberg*. Lo cual parece ser una medida para tranquilizar a aquellos Estados preocupados ante la posibilidad de que un grupo de entre ellos pudiera lanzar una misión en nombre de toda la Unión Europea a partir de una cooperación reforzada sin consultar, bien es verdad que cabrá siempre la posibilidad de iniciar una misión *ad hoc*. Un protocolo específico aporta detalles concretos sobre «los criterios más elevados o los «compromisos más vinculantes». En su artículo 1 establece que las cooperaciones reforzadas permanentes estarán abiertas a cualquier Estado miembro que se comprometa a desarrollar de modo más intenso sus capacidades defensivas en fuerzas multinacionales, en programas de equipamiento o en la Agencia Europea de Defensa, además de incorporar el concepto de grupo de batalla contenido en el Objetivo Principal *Headline Goal 2010* para aquellos que estén en condiciones de aportar por sí o a nivel multinacional unidades de combate permanente para las misiones planeadas con apoyo que incluyen transporte y logística y que puedan ser desplegadas en un periodo de 5 a 30 días y se pueden mantener entre 30 y 120 días.

De momento, los criterios de evaluación no han sido especificados, se sigue la línea iniciada en el Consejo de Laeken de 2001 de poner el énfasis *en* un proceso voluntario de abajo arriba en vez de fijar objetivos de arriba abajo. La decisión sobre optar entre un proceso de incremento progresivo en el gasto militar o fijar objetivos comunes, para las reformas estructurales en defensa sólo podrá ser dilucidada después de la entrada en vigor del Tratado.

Se prevé la posibilidad de delegar una tarea decidida dentro del marco de la Unión –es decir por unanimidad– a un grupo de Estados miembros (artículo 28.S.5), que podría consistir en una fuerza multinacional o un grupo de batalla de la Unión Europea. Delegación que es diferente de la innovación más importante en el campo de la defensa, consistente en la cooperación permanente estructurada introducida en los apartados de los artículos 28A.6 y 28.S.5 y elaborada en un protocolo específico.

Se crea igualmente la Agencia Europea de Defensa con el objetivo de definir y elaborar el proceso de desarrollo de capacidades en este campo, incluyendo el «fortalecimiento de la base industrial del sector de la defensa» y su «participación en definir una política de capacidad europea y armamentos», texto que es un compromiso entre la referencia promovida por Francia e incluida en la Declaración de la Cumbre de Tervuren del año

2003 de una Agencia de Armamentos y la tenaz resistencia del Reino Unido que defendía una Agencia de Desarrollo de Capacidades. Con todo, queda pendiente la implementación de las Fuerzas Armadas europeas, que habrá creado una base permanente para operaciones humanitarias.

En la dimensión parlamentaria, se introducen innovaciones en dos planos: en el presupuesto, para resolver los problemas planteados por la falta de flexibilidad se creará un mecanismo de decisión, tras consultar al Parlamento Europeo, para proporcionar un «acceso rápido garantizado» al presupuesto de la Unión». Asimismo, se creará un nuevo fondo *Start up*, a decidir por mayoría cualificada, para misiones no incluidas en el mismo (como gestión de crisis militares, gasto relacionados con la defensa o suministro de bienes relacionados por parte de Estados terceros) en la línea del actual sistema *Athena*. En la dimensión política, el alto representante deberá consultar con regularidad al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones básicas de la PESD, y asegurar que sus pareceres son tenidos en cuenta. El Parlamento Europeo podrá plantear preguntas al Consejo o formular recomendaciones, y se celebran dos debates anuales sobre la PCSD (artículo 21).

Asimismo, en el caso de los Parlamentos nacionales, que adquieren más relieve con un protocolo específico, existe margen para extender su control sobre su respectivo gobierno y participar en el futuro desarrollo de la PCSD.

Valoración de la dimensión de la defensa en el Tratado

Tras la descripción de los principales avances del Tratado y de modo más específico, en su dimensión exterior, de seguridad y defensa, me permitirán que haga una valoración personal sobre los mismos. La perspectiva del quincuagésimo aniversario del Tratado de Roma es muy útil, porque da una mayor distancia suficiente para juzgar los saltos históricos fruto del proceso constituyente abierto, La creación continua, que ha conducido desde el Tratado de Bruselas de 1948 al Tratado de Lisboa. Tan sólo tres años antes del primero, los gobiernos y administraciones civiles y militares de los Estados fundadores estaban enzarzados en el último y más destructivo capítulo de una lucha por todos los medios por la hegemonía europea. Esa fue la norma, la convivencia durante siglos de una identidad cultural e histórica europea de fondo con una pugna por la hegemonía de un imperio, país o pueblo sobre los demás.

Fueron necesarias, en la primera mitad del siglo XX, dos guerras civiles europeas que se convirtieron en mundiales y que casi 100 millones de europeos murieran de muerte no natural, para que se produjera el histórico choque que ha conducido a la Europa unida. Con ello se puso fin a la doctrina del equilibrio de poderes entre Estados-nación, donde la guerra era la continuación de la política por otros medios (Clausewitz), vigente desde la Paz de Westfalia. Acontecimiento que marcó el fin del Imperio español en suelo europeo y el inicio en nuestro país de un largo periodo de introspección política y militar dominada por la lógica del enemigo interior. Hicimos nuestras propias guerras civiles, aunque no participáramos en las europeas. Nuestra vuelta al escenario europeo se produce con la Transición, con la Constitución de 1978 y la integración en 1986 en la entonces Comu-

nidad Europea, reflejadas en los diez puntos enunciados por el Gobierno en 1985. La línea decidida entonces fue la de aceptar la integración en la OTAN, tras el referéndum y, a la vez, apoyar claramente el desarrollo de una defensa europea encarnada entonces en la bella durmiente de la Unión Europea Occidental desde el naufragio de la Comunidad Europea de Defensa en Francia en el año 1954.

El final de la guerra fría y la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas cambiaron radicalmente el escenario, y plantearon la necesidad de una PESC. La creación de la Unión Europea en el Tratado de Maastricht fue una respuesta a la altura de las circunstancias. Suponía la puesta en común de algunos atributos esenciales de la soberanía del Estado-nación, la ciudadanía y en particular la moneda. La creación de la moneda única, con un planteamiento madurado y cuidadosamente balizado en el proceso de convergencia, condujo al euro en un proceso de menos de diez años. Sin embargo, en el caso de la PESC, que para algunos protagonistas era demasiada carrocería para el motor que se ponía, las distancias y reservas de los Estados fueron mucho mayores, sobre todo de aquellos que todavía consideran que tienen vocación de imperio. Es de señalar que el Tratado hablaba de la defensa, afirmando que «en su momento» se daría el paso. De modo dramático, este avance coincidió con el comienzo de implosión de la antigua Yugoslavia, que hizo correr el riesgo de un retroceso a la Europa de los bloques que condujo a la Gran Guerra. La Unión Europea no pudo impedir la sangrienta disolución del país, aunque sí consiguió frenar el contagio y establecer, con la colaboración de Estados Unidos y la OTAN, una cura provisional que es de esperar conduzca a la cicatrización. El contraste no podía y no puede ser más evidente: por un lado, la Europa Occidental consolidando un proceso original en términos históricos que ha llevado a la superación de la competencia política y bélica entre Estados por la hegemonía europea y, por otro, un proceso de vuelta a los nacionalismos exacerbados y excluyentes del pasado.

Con todo, el balance conjunto no es negativo, a pesar de la pasión europea por la auto-flagelación. A través del Pacto de Estabilidad Europeo, la Unión Europea ha logrado, no sólo estabilizar la mayor parte de la Europa Central y Oriental, sino una sustancial ampliación de su propia entidad, además de lanzar procesos de vecindad como el Euro-mediterráneo en Barcelona, una presencia activa en el espinoso proceso de paz en Oriente Medio y un compromiso sustancial con Naciones Unidas como representante de la legalidad internacional. En el terreno más estricto de la seguridad y defensa, hay experiencias de cooperación avanzadas como el Eurocuerpo, dirigido en este momento por un general español, y múltiples formas de colaboración, tanto bilaterales como multilaterales en marcha (en los Balcanes Occidentales: Misión de la Policía y fuerzas *Althea* en Bosnia-Herzegovina y los Equipos de Planificación en Kosovo; en Oriente Medio: Misión de Policía de los Territorios Palestinos y la *Bam Rafah* en estos Territorios Palestinos, Misión Integrada por el Estado de Derecho en Irak; en África: Misión de Policía en Kinshasa y Misión de Asistencia y Asesoramiento en la República Democrática del Congo, fuerzas en Darfur; en Asia: Misión de Policía en Afganistán).

El Tratado de Lisboa integra estas experiencias y va más allá que la Constitución. Los principales rasgos que se advierten en su planteamiento son: la afirmación de la Unión Europea como una organización política con personalidad propia en el mundo actual, lo

cual supone un refuerzo y desarrollo de su dimensión exterior, de seguridad y también de defensa; la lógica de la PESCD se plantea no ya frente a un enemigo amenazador sino en relación con la defensa y promoción de valores en el exterior. El escenario de riesgo no es ya la gran llanura centroeuropea en una guerra de movilización masiva de medios terrestres sino el exterior (las *tareas Petersberg*) o riesgos emergentes, como en el caso del terrorismo internacional. En este campo, tiene mucho sentido el refuerzo de la solidaridad a través de los compromisos de ayuda y apoyo mutuos, que indican un claro refuerzo en la conciencia de un destino compartido.

En el terreno logístico y organizativo, se desprende la necesidad de disponer de fuerzas profesionales multinacionales especializadas para misiones concretas de cara al exterior. En cierto modo, una actualización de la lógica de los Tercios de Flandes, que en su momento fueron una innovación organizativa que cambió la manera de hacer la guerra en Europa, según Peter F. Drucker. Por ello se plantea la inclusión de una Agencia de Defensa que gestione y armonice la política de armamentos. También se acepta con las cooperaciones estructuradas permanentes que haya un grupo de Estados que puedan constituir un núcleo más avanzado en función de sus capacidades. En este terreno, es de señalar la proactiva actitud del Reino Unido, clara excepción de su tradición de plan-*tear exclusiones y opting outs* de modo sistemático.

En cualquier caso, se trata de una propuesta pionera en términos históricos, que respon-*de* a una visión del mundo más hegeliana que hobbesiana, o la actitud de la Venus europea frente al Marte estadounidense, en palabras de un agudo neocon Robert Kagan, después de denominar a su propio país una nación peligrosa (*A Dangerous Nation*). En una época caracterizada por la emancipación y la igualdad de la mujer no es una ima-*gen* que disguste, Europa conoce los resultados de los excesos marciales. Además, no conviene ignorar el debate en curso en Estados Unidos sobre las posibles similitudes de su evolución imperial con la decadencia de Roma.

Por eso es importante ganar la batalla de la ratificación del Tratado, y continuar por la vía de construir y reforzar la adhesión a los valores comunes. Las políticas exteriores de seguridad y defensa tienen la fuerza de la cohesión y capacidad de sus miembros. Una vez más, se cumple el adagio «La unión hace la fuerza». En la guerra del Golfo, Europa tuvo la fuerza de su unidad; en la de Irak, la debilidad de su división y el seguidísimo. En su primera etapa, la construcción europea se hizo por la vía pragmática y funcional sin poner por delante los principios y valores que la inspiraban; desde que se creó la Unión Europea, ha tenido el valor de proclamarlos, con sus Estados y sus ciudadanos son sus dos pilares fundamentales. Ahora, la tarea es consolidar, con el Tratado de Lisboa una Unión Europea abierta al mundo como forma pionera de respuesta política a la globalización.