

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA: EL TRATADO DE LISBOA DE 13 DE DICIEMBRE DE 2007

Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Valladolid*

SUMARIO:

I.-INTRODUCCIÓN. II.-LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN. III.-LAS NOVEDADES QUE INCORPORA EL TRATADO DE LISBOA: A. *Con relación a la Política exterior y de seguridad común*: 1) Principios, objetivos y ámbito material de la PESC; 2) Los actos jurídicos de la Unión; 3) La adopción de decisiones; 4) La conclusión de tratados internacionales; 5) Dirección, desarrollo y gestión de la PESC; 6) La financiación. B. *Con relación a la Política común de seguridad y defensa*: 1) Naturaleza y objetivos; 2) La ampliación de las Misiones Petersberg; 3) La cooperación estructurada permanente; 4) La cláusula de asistencia mutua. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

Aunque a estas alturas todo sigue en el aire, el Tratado de Lisboa tiene muchas probabilidades de acabar entrando en vigor ya que, entre otras cosas, los Estados miembros de la Unión Europea tomaron expresamente medidas para evitar que pudiera ser sometido a peligrosos referendos¹. A pesar de ello, el único que no pudo evitarse –el de Irlanda– resultó negativo y si bien parece que el problema creado se solucionará de alguna manera, la realidad es que no se puede descartar que este nuevo acuerdo internacional pueda correr la misma suerte que el que le precedió. En realidad, como se sabe, son dos tratados internacionales: El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. Con una literatura bastante enrevesada, ambos recogen en buena medida las novedades que introducía el fallido Tratado constitucional. El primero de ellos dedica su Título V a las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión Europea y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». Su estructura difiere bastante de la del mismo Título del Tratado de Niza debido, en primer lugar, a la desaparición de las Comunidades Europeas y, por consiguiente, de los tres pilares que por el momento siguen integrando la Unión Europea. De manera que la acción exterior de la

¹ 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.º 513, diciembre 2007, p. 617.

Unión abarcará tanto la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) –con su extensión, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)– como lo que hasta ahora había venido siendo la acción exterior de la Comunidad Europea. De ahí la nueva denominación del Título V. En segundo lugar, la nueva estructura de dicho Título 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 sino que entre ellos existen remisiones tanto expresas como tácitas². Digamos ya que, en todo caso, esta estructura unitaria es solamente aparente puesto que la PESC no pierde su carácter intergubernamental.

Si bien las disposiciones del Tratado de Lisboa relativas a la PESC y a la PCSD no se encuentran únicamente en el Título V, éste constituye, no obstante, el eje fundamental de la materia que nos ocupa. No introduce ningún avance espectacular sino que, por el contrario, sigue la política de pequeños pasos que ya es consustancial al progreso de la Unión Europea. Lo cual, como ya hemos señalado en anteriores ocasiones, no debe ser considerado como algo negativo sino como un signo esperanzador dada la dificultad que entraña el proyecto integrador, especialmente con relación a la cooperación en materia de política exterior, seguridad y defensa. Hay que señalar, sin embargo, que el proceso de militarización de la Unión tímidamente iniciado en Maastricht sigue adelante a pesar de que, como afirmó no hace mucho la directora del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, «la cooperación militar europea no produce integración política dentro de la Unión»³.

Nuestra intención en estas líneas es la de hacer un análisis de las novedades más relevantes que incorpora el Título V del TUE de Lisboa tras recordar de una manera rápida, en la medida estrictamente necesaria para mejor comprender aquellas, las grandes líneas de la evolución de la PESC⁴ a partir de su creación en el Tratado de la Unión Europea de 1992.

² La numeración de los artículos del Tratado de Lisboa se corresponde con la de la versión consolidada del Consejo de la Unión Europea de 15 de abril de 2008 (www.consilium.europa.eu/eudocs/cmsUpload/st06655.n108.doc).

³ Vid. GNESOTTO, N., «PESD: balance y perspectivas», en N. Gnesotto (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.

⁴ No podemos dejar de señalar nuestro escepticismo con relación a la PESC en el sentido de que resulta difícil hablar de una política exterior de la Unión Europea cuando la práctica ha demostrado que ante cualquier problema internacional verdaderamente importante cada uno de los países miembros de la Unión ha tenido y mantenido sus propias políticas. La Unión Europea, como mucho, puede intentar coor-

II. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

El poco éxito inicial de la PESC⁵, 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 1992⁶, 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 mayor número 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 funcionar cuando comenzó a ser criticado. En cualquier caso, el Tratado de Amsterdam reestructuró el Título V del TUE mejorándolo notablemente y, desde luego, introdujo algunas correcciones importantes, destacando las dedicadas a suavizar la exigencia de la unanimidad para la toma de decisiones. Esta era, a juicio de muchos, la principal causa del deficiente funcionamiento de la PESC⁷.

dinarlas. Puede verse al respecto nuestro trabajo sobre la evolución de la cooperación política europea «Del Informe Davignon a la política europea de seguridad y defensa. Una evolución más aparente que real», en J. M. Alonso Martínez y A. A. Herrero de la Fuente (Coords.) *El Tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2007)*, Comares, Granada 2007, pp. 89 y ss., especialmente pp. 113 a 115.

⁵ Sobre la PESC en el Tratado de Maastricht, entre otros, CARTOU, L., *L'Union Européenne*, Dalloz, París 1996; GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El sistema institucional de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 1993; HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», en P. Biglino (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», *Revista de Estudios Europeos (REE)* n.º 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.º 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.

⁶ 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, por lo tanto, podían ser objeto de acciones comunes en el marco de la PESC. El Consejo fue invitado, no obstante, a preparar un informe con la finalidad de ir delimitando los ámbitos de dichas acciones comunes con relación a países o grupos de países o a cuestiones de especial relevancia (lo que el Tratado denomina impropiaamente asuntos concretos «de carácter geográfico o temático»). Este 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 lo que hasta entonces había hecho la Cooperación Política Europa (CPE), tomara la iniciativa en la defensa de los intereses de la Unión y dejara de ir a remolque de los acontecimientos.

⁷ Sobre la PESC en el Tratado de Amsterdam, entre otros, ARROYO LARA, E., «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. 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.º 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.; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «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

Efectivamente, 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 estableció 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 también decisiones que sirvieran para llevar a la práctica una acción o 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 rápida⁸. Con ella 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 de la figura del Alto Representante –del que nos ocuparemos más adelante con algún detalle– cuya misión fundamental consistía inicialmente en dar visibilidad a la PESC.

Merece igualmente 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 sólo 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 claro⁹, ni tampoco las condiciones en

y ss.; HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Amsterdam», *REE* n.º 20, 1998, pp. 3 y ss. y «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea (NUE)* n.º 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.

⁸ Recogida en la Declaración n.º 6 de las que acompañaron al Tratado de Amsterdam.

⁹ 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 –ni tampoco agresivo– y, precisamente, en el caso de la PESC no lo es: Se utilizan fuerzas armadas con una finalidad que no es defensiva ni ofensiva sino para la gestión de crisis internacionales.

que la UEO intervendría en este campo¹⁰. 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 seguridad¹¹. 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 Bonn¹².

Para terminar este rapidísimo repaso 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 lugar¹³, la aportación más importante de la «cumbre» de Niza en la materia que nos ocupa no es tanto la enmienda del TUE sino

¹⁰ Las declaraciones que acompañaron al Tratado tampoco dejaban clara la naturaleza de la relación UE-UEO. Vid. CORRAL SUÁREZ, M., «Algunas consideraciones sobre la integración de la UEO en la Unión Europea», *REE* n.º 7, 1994, pp. 15 y ss.

¹¹ SOLANA, J., Prólogo a la obra de N. Gnesotto (Ed.) *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, *op. cit.*, p. 5

¹² Sobre este punto puede consultarse nuestro trabajo «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea* n.º 186, julio 2000, pp. 103 y ss., en especial pp. 118 y ss.

¹³ Sobre la PESC y la PESD tras la «cumbre» de Niza, entre otros, ALVAREZ VERDUGO, M., «¿Es posible la identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», *RDCE* n.º 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; ELORZA, J., «La Unión Europea después de Niza», *Política Exterior (PE)* n.º 79, 2001, pp. 84 y

la aprobación del Informe de la Presidencia francesa en el que se da el espaldarazo definitivo a la PESH 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 2000¹⁴. 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 PESH cuando, formalmente, la seguridad y la defensa no estuvieron presentes en la agenda de la CIG de 2000¹⁵.

Por lo que se refiere al Título V del TUE, la cumbre de Niza enmendó los artículos 17, 23.2, 24 y 25, 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 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 per-

ss.; GARCÍA PÉREZ, R., «La PESH en el proyecto de Tratado constitucional», en J. Pueyo Losa (Dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela 2004, pp. 295 y ss.; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)* n.º 9, 2001, pp. 198 y ss.; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común», *RDCE* n.º 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* n.º 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 J. Pueyo Losa (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 Gutiérrez Mellado, Tirant lo Blanc, 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 Blanc, Valencia 2005; RUTEN, M., «De Saint-Malo à Nice: Les textes fondateurs de la défense européenne», *Cahiers de Chaillot* n.º 47, 2001; SOLANA MADARIAGA, J., «Le développement de la politique commune de sécurité et défense de l'Union Européenne», *RMC* n.º 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* n.º 425, 1999, pp. 77 y ss.

¹⁴ «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la «cumbre» de Niza», *NUE* n.º 218, marzo 2003, p. 63

¹⁵ GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «La Política europea de seguridad y defensa después de Niza», *RDCE* n.º 9, 2001, p. 197.

mitía 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 mismas¹⁶.

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 respecto¹⁷. 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»¹⁸– 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 mantenida¹⁹ y aceptó embarcarse en una nueva política, que constituye un paso adelante dentro de la PESC, que condujera al desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea al obje-

¹⁶ 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* n.º 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* n.º 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* n.º 12-13, pp. 27 y ss.

¹⁷ 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.

¹⁸ GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «Unidos en la diversidad: Hacia una configuración flexible de la Política de seguridad y defensa de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo* n.º 7, mayo 2005, www.iustel.com, p. 3.

¹⁹ *Vid.* BISCOP, P. S., «Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: De l'opposition au pragmatisme», *RMC* n.º 435, 2000, pp. 73 y ss.

to de que ésta fuera capaz de llevar a cabo dignamente acciones de gestión de crisis. El acuerdo franco-británico sería refrendado en la reunión del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 y desarrollado en las de Helsinki de diciembre del mismo año y de Santa María de Feira, de junio de 2000. Todo ello quedó recogido en el citado Informe de la Presidencia francesa con el que, definitivamente, se inicia el desarrollo de la PESD²⁰. A partir de ahí, se fue creando un Comité Militar de la Unión Europea²¹, un Estado Mayor de la Unión Europea²², los Miembros de la UE se comprometieron a aumentar sus capacidades militares²³ y se decidió que, a más tardar en 2003, estuviera en condiciones de actuar una «Fuerza de reacción rápida» de 60.000 efectivos²⁴ 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 Europea²⁵.

III. LAS NOVEDADES QUE INCORPORA EL TRATADO DE LISBOA

Aunque 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

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.

²³ Sobre el Plan de acción europeo de capacidades y las relaciones OTAN-Unión Europea, *vid.* ÁLVAREZ VELOSO, J., «La Unión Europea en la encrucijada», en *La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre*, Monografías del CESEDEN n.º 61, Ministerio de Defensa, Madrid 2003, pp. 137 y ss.

²⁴ Debido a la falta de cumplimiento en materia de aportación de capacidades militares, en diciembre de 2003 hubo que establecer un objetivo menos ambicioso —esta vez para 2010— consistente en la creación de «grupos de combate» (*battle groups* en inglés y *groupements tactiques* en francés) de unos 1.500 efectivos cada uno. *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 n.º 85, Ministerio de Defensa, Madrid 2006, pp. 131 y ss.

²⁵ 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.).

vigor²⁶. Lo haremos comparándolo con el texto hoy vigente de Niza, aunque en algún momento sea conveniente referirse al fallido Tratado constitucional.

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

1) *Principios, objetivos y ámbito material de la PESC*

De acuerdo con el artículo 23 del TUE de Lisboa, la acción de la Unión Europea «se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo I». Se trata, por lo tanto, de unos principios, de unos objetivos y de unas disposiciones generales que son comunes a la acción exterior en su conjunto, consecuencia lógica de la aparente desaparición de los tres pilares establecidos en Maastricht. Unos y otras aparecen recogidos en los artículos 21 y 22 del Tratado. 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 recogidos en el artículo 11 del TUE vigente junto con los objetivos de la PESC. Sin embargo, en el último de los principios citados se puede observar una importante diferencia: Mientras el TUE de Niza se refiere exclusivamente a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, del Acta final de Helsinki y de la Carta de París, el de Lisboa añade los del Derecho Internacional. Es algo que, a estas alturas, podría parecer superfluo pero que, a la vista de acontecimientos recientes, no es malo recordar de vez en cuando. Constituye un reconocimiento de sometimiento a las normas del Derecho Internacional que, con algunas excepciones como la española actual, es propio de las constituciones nacionales. Como consecuencia de ello cabría afirmar que el sometimiento general a los principios de Derecho Internacional supondría que todas las disposiciones del Tratado deberían ser interpretadas a la luz de aquellos. 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.

²⁶ El no sometimiento a referendium, aunque jurídicamente justificable, puede ser percibido como una confirmación del déficit democrático; por otro lado, la creación de 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 comenzara sus deliberaciones hasta que el Tratado de Lisboa hubiera sido ratificado, es seguir actuando de espaldas a los ciudadanos. *Vid.* CHALTIEL, F., «Le Comité des sages, réponse au déficit démocratique de l'Europe?», *RMC* n.º 514, enero 2008, pp. 5 y ss.

Junto a los principios, los objetivos aparecen también en el artículo 21 y aquí hay otras novedades importantes con relación a la reglamentación vigente:

- «2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:
- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
 - b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional;
 - c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
 - d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y 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 mediante la supresión progresiva de los obstáculos al libre comercio internacional;
 - f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
 - g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano, y
 - h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial».

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

El artículo 21 señala, además, que la Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y con organizaciones internacionales y propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes en el marco de las

Naciones Unidas. Se trata no solo de fijar unos procedimientos a través de los cuales promover el respeto de los principios y perseguir los objetivos sino también de establecer un importante posicionamiento político frente a la deriva que el orden internacional está sufriendo como consecuencia del unilateralismo imperante. Por otro lado, el artículo 24.2 establece que la Unión «dirigirá, definirá y ejecutará una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros». Disposiciones éstas que se encuentran complementadas con el siguiente apartado del mismo artículo en el que se hace referencia a la obligación de los Estados miembros de apoyar la PESC activamente y sin reservas –haciendo una nueva alusión a la solidaridad– y de abstenerse de toda acción contraria a los intereses de la Unión.

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.

Por lo que se refiere a otras disposiciones generales de la acción exterior recogidas en el Capítulo 1, es de señalar el llamamiento relativo a la necesidad de que la Unión vele por la cohesión entre los distintos ámbitos de la acción exterior y entre ésta y las demás políticas. De ello habrán de encargarse tanto el Consejo como la Comisión, asistidos por el Alto Representante. También es interesante poner de relieve el indudable protagonismo en la materia que el artículo 22 del TUE de Lisboa asigna al Consejo Europeo quien, por unanimidad, determinará los intereses y los objetivos estratégicos de la Unión sobre los que habrá de basarse la acción exterior en su conjunto.

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 rela-

tivas 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 –hasta cierto punto olvidada desde Maastricht a pesar de haber sido durante años la única materia objeto de la CPE²⁷– 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*

De acuerdo con el artículo 25 del TUE de Lisboa:

«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;*
 - 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.*

Estas disposiciones difieren de las del vigente artículo 12 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. Son, sin embargo, decisiones cuya adopción sigue, como veremos, un procedimiento distinto del común que es consecuencia de la intergubernamentalidad de la PESC. Por lo demás, la diferencia entre el texto hoy vigente y el recientemente adoptado no

²⁷ Como se recordará, tanto el Informe Davignon, de 1970, como el Informe de Copenhague, de 1973, que iniciaron la cooperación política europea limitaron exclusivamente ésta a las cuestiones relacionadas con la política exterior. Cuando en 1968 el Acta Única Europea incorporó al Derecho comunitario la Cooperación Política Europea lo hizo mediante unas disposiciones cuyo título era precisamente el de «Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior». Sin embargo, aunque el Título V del Tratado de Maastricht se refería a las «Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común», y el artículo J.1 introducía la política exterior, el artículo J.4, en el que se establecía de forma específica el ámbito material abarcado por la PESC se refería exclusivamente a la seguridad y a la defensa y así ha seguido sucediendo tras las revisiones de Amsterdam y Niza.

es 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 el único cambio con relación a lo que hoy se encuentra vigente consiste 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, en todo caso, 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.

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» se modifica en el artículo 22 del TUE de Lisboa. 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».

Con carácter general es preciso añadir a lo hasta ahora dicho que el Tratado de Lisboa es taxativo y coherente cuando en el artículo 24.2 establece con relación a las competencias de la Unión en materia de Política exterior y de seguridad común que «Queda excluida la acción de actos legislativos»²⁸ o que «el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencias respecto de estas disposiciones»²⁹. De forma que la «naturaleza política» de la PESC queda determinada de manera bastante clara.

²⁸ Algo que no se excluye en otros ámbitos de la acción exterior, como la política comercial común o la ayuda al desarrollo.

²⁹ Sobre esta materia, *vid.* BLAZQUEZ NAVARRO, I., y ESPÓSITO MASSICCI, C., «El control jurisdiccional de la PESC en el Tratado Constitucional», en A. Remiro Brotóns e I. Blázquez Navarro, *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006, pp. 151 y ss.

3) *La adopción de decisiones*

Ya hemos señalado que las medidas que se adopten en materia de acción exterior, incluida la PESC, deben partir, de acuerdo con el artículo 22 del TUE de Lisboa, de una decisión adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo, a recomendación del Consejo, en la que se determinen los intereses y los objetivos estratégicos de la Unión. Por otra parte, con relación a la PESC, el artículo 26 especifica que el Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la Política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusión en el ámbito de la defensa. Para ello adoptará las decisiones que considere necesarias. Por otra parte, el mismo artículo indica que el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión de éste, si un acontecimiento internacional así lo exige, para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante el mismo. A partir de ahí, en base a las orientaciones generales de la PESC y de las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo relativas a un acontecimiento concreto, el Consejo elaborará la PESC y adoptará al efecto las decisiones necesarias. El Alto Representante, en el ámbito de la PESC, y la Comisión, en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar al respecto propuestas conjuntas al Consejo (art. 22.2).

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 Europeo³⁰ como el Consejo adoptarán, en principio, sus decisiones por unanimidad. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 31, la abstención no impedirá que el Consejo pueda adoptar 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 otra parte, si el Estado que se abs-

³⁰ Es preciso recordar la composición del Consejo Europeo de acuerdo con el artículo 15 del Tratado de Lisboa: «... estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad».

tiene acompañada su abstención de una declaración formal al respecto, aunque tendrá que admitir que la decisión sea vinculante para la Unión, no será obligado a aplicarla y tampoco tendrá que contribuir a su financiación³¹. 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. Por fin, –esto es nuevo– el Consejo Europeo por unanimidad podrá establecer que, en otros supuestos distintos de los anteriores, el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada³². En lo que se refiera a cuestiones de procedimiento, el Consejo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.

De forma parecida, aunque no idéntica a lo hasta hoy vigente, si un miembro del Consejo declara que por motivos vitales y explícitos de política nacional tiene intención de oponerse a una decisión que deba ser adoptada por mayoría cualificada, el Alto Representante tratará de buscar una solución 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, en ese supuesto, 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 lo solicite con posterioridad o decida suspender la participación de un Estado que ya no cumple los criterios o ya no puede mantener los compromisos asumidos.

³¹ Conviene recordar que, según el TUE de Niza, para que la abstención tenga esos efectos es preciso que el número de miembros del Consejo que se abstienen no represente más de un tercio de los votos ponderados con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 205 del TCE. Cabe recordar igualmente que el sistema de adopción de decisiones por mayoría cualificada por parte del Consejo cambia en el TUE de Lisboa (art. 16.4 del TUE y 238 del Tratado de funcionamiento) con relación a lo establecido en Niza.

³² El artículo J.3.2 del Tratado de Maastricht establecía que cuando se adoptara una acción común y en cualquier fase del desarrollo de la misma, el Consejo determinaría las materias sobre las cuales las decisiones habrían de adoptarse por mayoría cualificada.

4) *La conclusión de tratados internacionales*

La atribución expresa de personalidad jurídica a la Unión en el artículo 47 del TUE de Lisboa³³ tiene consecuencias en una materia que se encuentra fuertemente relacionada con la adopción de decisiones como es la relativa a la celebración de acuerdos internacionales. Como se sabe, esta materia 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 podrían ser negociados por la Presidencia, asistida en su caso por la Comisión, si así lo decidía por unanimidad el Consejo³⁴. Sin embargo correspondía en todo caso al Consejo celebrar dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia. Se trataba, como se dijo³⁵, de un procedimiento híbrido de conclusión de tratados que intentaba ir un poco más allá de lo 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 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 y 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 de la Comisión o del Alto Representante podrá adoptar una decisión por la que se sus-

³³ A este respecto conviene recordar la Declaración introducida por el Gobierno británico según la cual el hecho de que la Unión tenga personalidad jurídica no la autoriza en ningún caso a **legiferar** o a actuar más allá de las competencias que le han sido atribuidas por los Estados miembros.

³⁴ Vid. MIGNOLLI, A., «Sul *treaty making power* nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione Europea», *Rivista di Diritto Internazionale* n.º 4, 2001, pp. 978 y ss.

³⁵ 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* n.º 11, abril 2003, pp. 36 y ss.

penda la aplicación de un acuerdo. Además, 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.

Por lo que se refiere a los efectos de los tratados internacionales, el artículo 216 del Tratado de Funcionamiento deja claro con carácter general que «los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros». Lo cual significa que no subsistirá la previsión del apartado 5 del artículo 24 del TUE de Niza que permite que un Estado miembro supedite su vinculación a un acuerdo conectado con la PESC a que sea ratificado en su orden interno.

5) *Dirección, desarrollo y gestión de la PESC*

Ya hemos visto quiénes son los órganos que, en lo fundamental, se van a enargar de la PESC y cómo ésta va a continuar siendo una política de cooperación intergubernamental a pesar de las apariencias. Otra cosa no podía esperarse dada la reciente deriva hacia lo intergubernamental que ha experimentado la Unión en los últimos tiempos³⁶. Pero, por si ello no fuera suficiente, los Estados, al firmar el Tratado de Lisboa, han querido dejar bien clara su postura al respecto en dos declaraciones sobre la Política exterior y de seguridad común en las que afirman que las disposiciones del TUE relativas a la PESC «se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y en organizaciones internacionales» y que «no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales...». Por consiguiente, no debe extrañar que el Consejo Europeo y, sobre todo, el Consejo, sean los elementos fundamentales y decisivos del sistema. 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 posicio-

³⁶ Vid. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Estudio preliminar» a la versión consolidada del Tratado de Lisboa elaborada para el Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org, pp. 25 y ss. y GRANELL TRIAS, F., «La Declaración de Berlín a los cincuenta años de los Tratados de Roma», *RDCE*, enero-abril 2007, pp. 47 y ss.

nes 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 Armamento o de la financiación de la PESC.

No hay que olvidar en este punto la nueva figura del Presidente del Consejo Europeo que, sin duda, responde al mismo deseo de dar mayor visibilidad y permanencia a la acción exterior de la Unión que en la revisión de Amsterdam llevó a la creación del Alto Representante de la PESC. Le elige el Consejo Europeo para un mandato de dos años y medio renovable por una sola vez y entre sus atribuciones se encuentra la de asumir «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» y la de convocar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo cuando un acontecimiento internacional así lo exija (arts. 15.5 y 26.1 del TUE de Lisboa).

La Comisión y el Parlamento Europeo tienen asignado un papel en el TUE de Lisboa, aunque el de éste último sea más bien modesto. Claro que, dentro de las Instituciones, el que corresponde al Tribunal de Justicia es menor aún puesto que, como ya hemos señalado, 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...». La labor que está desempeñando la Comisión en el ámbito de la PESC³⁷ es, en la práctica y por la fuerza de las cosas, bastante más importante que la 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 para 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).

³⁷ 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.

Una primera lectura del Título V del TUE de Lisboa podría dar la impresión de que la Comisión ha perdido competencias con relación a Niza. 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 exterior distintos de la PESC (art. 22.2). La Comisión, por otra parte, deja de estar encargada de informar al Parlamento Europeo. A pesar de esta apariencia, la realidad es que la Comisión se incorpora directamente al desarrollo de la PESC desde el momento en que, como enseguida veremos, el nuevo Alto Representante va a ser a la vez miembro de la Comisión y presidente del Consejo de asuntos exteriores.

Son nuevas las competencias que asume la Comisión en el Título V con relación al servicio europeo de acción exterior que apoyará al Alto Representante y, sobre todo, con respecto a 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».

Por lo que se refiere al Parlamento Europeo, no se puede decir que el Tratado de Lisboa democratice la PESC si por democratización entendemos la intervención de las instituciones representativas de la soberanía popular o la participación directa de los ciudadanos a través de consultas populares. En la medida en que la Unión va asumiendo mayores competencias por esta vía –ya nos referiremos a la Política común de seguridad y defensa– el Parlamento Europeo debería aumentar su capacidad de control. Sin embargo no es así. El papel asignado a éste en el TUE de Lisboa es, poco más o menos, el que hasta ahora venía representando³⁸. Los que cambian son sus interlocutores. Hasta ahora es la

³⁸ Lo cual no quita para que, en la práctica, su labor haya ido superando la reducida capacidad de acción que se le asigna en la PESC. Las opiniones expresadas con relación tanto a esta última como a la acción exterior de la Comunidad han recogido el sentir de la ciudadanía europea y no han dejado de ejercer influencia sobre las instituciones europeas. Con todo, con motivo de la confección del Tratado de Lisboa, los Estados se han negado a que constara en el texto del mismo el contenido del acuerdo institu-

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 sólo 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. Además, 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 Europea³⁹, 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 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»⁴⁰. Todas estas competencias las mantiene en el Tratado

cional de 1999 en cuya virtud cada vez que el Consejo adoptara decisiones en el marco de la PESC que supusieran un gasto comunicaría inmediatamente al Parlamento una estimación de los costes. Bien al contrario, por si hubiera alguna duda, al Tratado le acompaña una Declaración en la que se afirma expresamente que las disposiciones relativas a la PESC no incrementan el papel del Parlamento Europeo.

³⁹ Versión consolidada provisional de 15 de abril de 2008.

⁴⁰ 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 PESC y de asu-

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).

Nombrado por el Consejo Europeo con la aprobación del Presidente de la Comisión y con unas competencias difíciles de definir, porque no está claro si son de dirección, de ejecución, de coordinación, de propuesta, de control o de todo ello 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 ésta, pero que, con el paso del tiempo y a medida que se iba estableciendo la citada política, ha ido 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.

La realidad es que el Tratado de Lisboa hace del Alto Representante un personaje ubicuo. Aparece en la inmensa mayoría de las disposiciones del Título V del nuevo TUE: Junto con los Estados miembros, ejecuta la PESC y junto con el Consejo vela para que se respeten los principios (art. 24); también vela, esta vez sólo, por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión (art. 26); preside el Consejo de asuntos exteriores, representa a la Unión en el marco de la PESC⁴¹, dirige el diálogo político con terceros Estados y expresa la posición de

mir, bajo la autoridad del Consejo y con el dictamen del Comité Militar asistido por el Estado Mayor de la Unión, la responsabilidad de la dirección política del desarrollo de las capacidades militares teniendo en cuenta la naturaleza de las crisis en las que la Unión esté dispuesta a intervenir. Es, sin embargo, en situaciones de crisis cuando el CPS podrá desplegar todo su poder. Será entonces el órgano que se ocupe de la situación examinando las opciones posibles, proponiendo al Consejo los objetivos políticos de la Unión y recomendará un conjunto coherente de acciones que contribuyan a resolver la crisis. Además vigilará la aplicación de las medidas decididas y evaluará sus efectos y, en caso de respuesta militar de la Unión a la crisis, el CPS ejercerá el control político y la dirección estratégica de la misma. Esta labor se desarrolla a lo largo de una serie de fases que van desde el seguimiento y la evaluación de potenciales crisis hasta el control político y la dirección de la gestión de la crisis durante todo el tiempo que esta dure, tanto de las operaciones militares como civiles. Entre medias, el CPS, tras haber solicitado los informes pertinentes, es quien evalúa las opciones militares estratégicas y ofrece al Consejo la que le parece preferible, recomendándole, en su caso, la adopción de la misma. Para poder realizar esta labor tiene acceso a todas las informaciones disponibles y cuenta con el asesoramiento del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE). Finalmente, en el desarrollo de la acción, el CPS, si lo considera necesario, presenta al Consejo las correcciones que considera convenientes y, en su momento, propone el fin de la operación militar. 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.

⁴¹ El art. 27.2 dice exactamente que «El Alto representante representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común». Lo cual seguramente podrá plantear problemas si tenemos en cuenta, como ya hemos señalado, que el artículo 15.6 establece que «El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad» (*Vid. MOUSSIS, N., «Le Traité de Lisbonne: Une constitution sans en avoir le titre», RMC n.º 516, marzo 2008, p. 165*) Y no hay que olvidar que la

la Unión en las organizaciones internacionales (art. 27); puede plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC, así como presentar iniciativas o propuestas al Consejo y puede también convocar una reunión extraordinaria del Consejo en caso de urgencia (art. 30); trata de resolver el problema cuando un Estado se opone a una decisión que debe adoptarse por mayoría cualificada (art. 31); coordina, junto con los Ministros de exteriores, la actuación necesaria cuando se establece un enfoque común (art. 32); propone al Consejo la creación de representantes especiales (art. 33); coordina la acción de los Estados miembros en las organizaciones internacionales y 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. En definitiva, tiene, como acabamos de exponer, múltiples cometidos, si bien a nuestro juicio y dejando aparte su labor de ejecución, el más importante es seguramente el de asegurar la coherencia de la acción exterior y la de ésta con el resto de la actividad de la Unión. La importancia que reviste esta coherencia queda de manifiesto por el hecho de que el Alto Representante, nombrado por el Consejo Europeo, va a ser, al mismo tiempo, Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y Vicepresidente de la Comisión, el órgano independiente, asumiendo la «cartera» de exteriores. Una especie de gozne entre la Comisión y el Consejo que no dejará de plantear problemas a pesar de que el Tratado de Lisboa, en previsión, establece ya una fórmula –poco convincente– para solucionar uno de ellos: El de las consecuencias de que salga adelante una moción de censura contra la Comisión. Queda por aclarar cómo se realizará el reparto de competencias entre el Alto Representante y el

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».

Presidente del Consejo Europeo y, posiblemente, el Presidente de la Comisión y el del Consejo. Por otra parte, se puede temer que el papel de coordinador de la acción de dos instituciones de naturaleza tan diferente como la Comisión y el Consejo pueda llevar a que en ninguna de ambas acabe encontrando acomodo o, lo que es peor, que se desplace hacia una de ellas –el Consejo, que es quien le nombra– en detrimento de la otra.

Como ayuda para el desempeño de la ingente labor que le espera, el Alto Representante cuenta con la asistencia del Servicio europeo de acción exterior. Según 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 n.º 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 Alto Representante deberían comenzar los trabajos preparatorios relativos al servicio europeo de acción exterior. El TUE de Lisboa no puntualiza, sin embargo, algo que puede ser de gran trascendencia como es la cuestión de la ubicación del Servicio europeo de acción exterior: ¿En la Comisión, en el Consejo o al margen de ambos?

Aparte de la labor de colaboración que en virtud del artículo 35 corresponde a las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, hay otros organismos de apoyo a 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 anunciada en el artículo 17 del TUE de Amsterdam, 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 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 1999⁴².

⁴² Sobre la Agencia Europea de Defensa, *vid.* PÉREZ SALON J. R., «La Agencia Europea de Defensa», en C. Ramón Chornet (Coord.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*,

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.

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

El citado artículo 41 señala además que el Consejo adoptará una decisión para establecer un procedimiento que facilite el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión cuando haya que financiar con carácter urgente iniciativas a desarrollar en el marco de la PESC, fundamentalmente las misiones pre-

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 n.º 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 n.º 33, 2008.

vistas 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 la 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 crisis⁴³. Todo ello llevó a que la PESD quedara perfectamente detallada en el Informe que la presidencia francesa presentó en la cumbre de Niza⁴⁴ 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

⁴³ Con esa finalidad los Estados asumieron el compromiso de poder disponer para 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.

⁴⁴ 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.

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 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 militares⁴⁵. 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

⁴⁵ Vid. ÁLVAREZ 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.

determinaron sus contribuciones nacionales dando lugar al llamado Catálogo de Fuerzas⁴⁶. Todo ello al objeto de que en enero de 2003 la Fuerza de Reacción Rápida –el esperado «buque insignia» de la PESC– 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 dotadas de gran movilidad⁴⁷. Una de las últimas iniciativas adoptadas ha sido, como ya hemos indicado, la consistente en crear en diciembre de 2004, con motivo de una reunión informal de Ministros de Defensa, una fuerza de gendarmería europea de carácter híbrido civil y militar, compuesta de 3.000 efectivos, que pueda ser desplegada en treinta días fuera de las fronteras de la Unión.

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 consecuencia 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 solución⁴⁸.

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 armadas⁴⁹. Todo esto es lo que aparece ahora recogido en

⁴⁶ Alemania, con 13.500 efectivos, es el país que mayor contribución ofreció. Después Francia y Gran Bretaña con 12.000 cada uno y España e Italia con 6.000 cada uno.

⁴⁷ 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 n.º 85, abril 2006, pp. 131 y ss.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Se han llevado a cabo operaciones militares (Concordia, en 2003, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia; Artemis, en 2003, en Bunia, 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 SÁNCHEZ, 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; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La Política común de seguridad y defensa de la UE en el contexto del derecho internacional

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 la cooperación estructurada permanente 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 en el marco de la PCSD se desarrollarán fuera de la Unión, algo que el Informe de la Presidencia francesa no puntualizaba⁵⁰ pero que sí incluía el Tratado constitucional. Tercero, hay que subrayar el hecho de

sobre el uso de la fuerza armada», en E. Lopéz-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* n.º 11, 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* n.º 457, 2002, pp. 213 y ss. Una relación completa de todas las operaciones llevadas a cabo en el marco de la PESC puede encontrarse en el *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea* que publica cada año la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

⁵⁰ «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).

que los objetivos de las misiones tienen que ver con la seguridad y no con la defensa. Se ocupa exclusivamente de la gestión civil y militar de crisis, excluyendo cualquier tipo de defensa del territorio que queda en manos de cada Estado o, en su caso de la OTAN. 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 capítulo⁵¹. La PESD, sin embargo, aspira a racionalizar las capacidades militares de sus Estados miembros y a promover –lo veremos al referirnos a la cooperación estructurada permanente– un aumento de sus presupuestos militares y, por lo tanto, un rearme europeo.

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.⁵². 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 respecto 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.

⁵¹ Vid. COT, J-P., PELLET, A. y FORTEAU, M., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, vol. II, 3.^a Ed., Economica, Paris, 2005, pp. 1367 y ss.

⁵² Vid. VAN BEVERN, R., «La coopération militaire: Quelle structure pour l'avenir?», *Cahiers de Chaillot* n.º 6, enero 1993, pp. 23 y ss.

2) *La ampliación de las Misiones Petersberg*

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, las misiones de prevención de conflictos y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. En realidad se consideran nuevas porque aparecen por primera vez en el TUE pero lo cierto es que ya venían llevándose a efecto en la práctica⁵³. 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»⁵⁴. Siguen siendo todas ellas misiones que, como ya dijimos, 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 lo posible, a la lucha contra el terrorismo⁵⁵. Suponen, como acertadamente se ha puesto de relieve, un significativo aumento de las capacidades militares de la Unión Europea que no ha traído aparejado el correspondiente fortalecimiento de los controles democráticos⁵⁶.

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) *La cooperación estructurada permanente*

Más allá de la ampliación de las Misiones Petersberg, el establecimiento de una cooperación estructurada permanente constituye sin ninguna duda la aporta-

⁵³ Vid. POZO SERRANO, P., «La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa», en C. Ramón Chornet (Ed.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 35 y ss.

⁵⁴ 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. McLeod (Dir.), *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Bruylant, Bruselas 2006, pp. 213 y ss.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ MARTÍN MARTÍNEZ, M. y LIROLA DELGADO, I., «Aspectos jurídico-constitucionales de la Acción Exterior de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: ¿reformulación o reinención?», en A. Remiro Brotons e I. Blázquez Navarro (Coords.), *El futuro de la acción exterior... op. cit.* p. 61.

ción más importante de la reglamentación de Lisboa en lo relativo a la PCSD. Respondiendo al objetivo general de dar flexibilidad a los mecanismos de la PESC⁵⁷ para facilitar de esta manera su funcionamiento, la cooperación estructurada tiene connotaciones aparentemente positivas, en la medida que salva los inconvenientes de la unanimidad, pero también negativas: Permite una nueva Europa «a dos velocidades» y, lo que es peor, puede llevar a que la Unión en su conjunto se vea involucrada en función de unos intereses que, realmente, solo son del grupo de Estados que participa en la cooperación estructurada⁵⁸.

Digamos para comenzar que no hay que confundir la cooperación estructurada permanente con las cooperaciones reforzadas que, como es sabido, fueron creadas en Amsterdam y se extendieron a la PESC en el Tratado de Niza aunque con algunas restricciones puesto que no pueden afectar a cuestiones que tengan repercusiones militares o entren en el marco de la defensa; 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 dicte sobre su coherencia con la PESC y a la Comisión para que dicte sobre su coherencia con las demás políticas de la Unión. También se transmitirá al Parlamento Europeo, aunque a 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).

La cooperación estructurada permanente que incorpora el Tratado de Lisboa es otra cosa. Por de pronto, sólo es posible en el marco de la PCSD. Se refieren a ella los artículos 42.6 y 46 y la desarrolla el «Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente» que acompaña al Tratado. Podrán establecer este tipo de cooperación aquellos Estados miembros que, de acuerdo con lo establecido en el citado Protocolo, cumplan criterios más elevados de capacidades militares y hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes. Para ello habrán de notificar su intención al Consejo y al Alto Representante. En un plazo de tres meses, el Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará al respecto por mayoría cualificada. El mismo procedimiento está previsto para la incorporación de un Estado a una

⁵⁷ Vid. GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «Unidos en la diversidad: Hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo (RGDE)* (www.iustel.com) n.º 7, mayo 2005.

⁵⁸ Vid. FERNÁNDEZ SOLA, N., «El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea», *Análisis del Real Instituto Elcano, ARI* n.º 67, dic. 2004, y ELORZA CAVENGT, R., «Un núcleo duro para la Europa del futuro», *RGDE* n.º 4, mayo 2003.

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 trate de excluir a un Estado de la cooperación estructurada porque ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos establecidos en el Protocolo, la decisión la adoptará también el Consejo, siguiendo de nuevo el mismo procedimiento, pero esta vez 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 la cooperación estructurada permanente el Consejo actuará por unanimidad aunque tal unanimidad estará constituida exclusivamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes en la misma. No dice el TUE, sin embargo, si dichas decisiones serán vinculantes o no. Con la cooperación estructurada permanente se trata, en definitiva, de permitir que determinados Estados asuman un papel con mayor protagonismo que el resto.

Es difícil valorar *a priori* el significado que pueda tener la cooperación estructurada permanente. Su contenido no aparece suficientemente especificado ni en el TUE ni en el Protocolo que la desarrolla. A primera vista podría parecer una especie de cooperación reforzada de carácter militar en la que solo podrían participar aquellos Miembros de la Unión Europea que reunieran los requisitos fijados en el Protocolo: En primer lugar, acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa mediante la ampliación de sus contribuciones nacionales y su participación en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en las actividades de la Agencia Europea de Defensa. En segundo lugar, estar en condiciones de aportar, a más tardar en 2010, bien a título particular, bien como componente de grupos multinacionales, unidades de combate específicas –incluidos el transporte y la logística– capaces de llevar a cabo las misiones establecidas en el artículo 43 del TUE y, en particular, para atender a solicitudes de las Naciones Unidas. Sin embargo, un examen más detallado de la cooperación reforzada puede llevar, como veremos a continuación, a una valoración diferente.

Teniendo en cuenta el conjunto de obligaciones que asumen los Estados que participen en la cooperación estructurada⁵⁹ es posible poner de relieve dos cosas:

⁵⁹ El art. 2 del Protocolo establece que los Estados que participen en la cooperación estructurada se comprometen:

- a) a cooperar, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con miras a la realización de los objetivos acordados relativos al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa y a revisar periódicamente dichos objetivos en función del entorno de seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión;*
- b) a aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, en particular armonizando la determinación de las necesidades militares, poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa y propiciando la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística;*
- c) a tomar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, en particular mediante la definición de los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas, incluida la posible revisión de sus procedimientos decisorios nacionales;*
- c) a cooperar para garantizar que toman las medidas necesarias para colmar, entre otras cosas mediante planteamientos multinacionales y sin perjuicio de los compromisos que hayan contraído en el marco de la*

La primera de ellas es que, a diferencia de las cooperaciones reforzadas, la cooperación estructurada va a ser única y permanente y en ella van a poder participar solamente aquellos Estados que lo soliciten siempre y cuando estén en condiciones de cumplir y que cumplan los requisitos establecidos. La segunda es que, de nuevo en comparación con las cooperaciones reforzadas, el establecimiento de la cooperación estructurada se hará por mayoría del Consejo y no por unanimidad. Esto que a primera vista podría parecer una nueva victoria frente a la unanimidad puede tener, por el contrario, efectos diferentes. Puede resultar que ningún Miembro de la UE quiera quedar marginado en el grupo de los retrasados y todos deseen participar en la cooperación estructurada ya que, al establecerse por mayoría, nadie podrá impedir con su voto en contra que otros la establezcan. Con esa finalidad se dispararán los presupuestos militares de los Estados que, aunque no se diga expresamente, es lo que se pretende puesto que, en definitiva, es lo que se necesita para poder cumplir los requisitos exigidos. La conclusión es que la cooperación estructurada permanente se puede convertir en un mecanismo dirigido a promover un rearme europeo y una mayor militarización de la Unión, siendo la Agencia Europea de Defensa el organismo encargado de determinar quiénes son los Estados que «merecen» participar en dicha cooperación⁶⁰.

Cierto parecido con la cooperación estructurada 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 llevada a cabo entre junio y septiembre de 2003.

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 colec-

Organización del Tratado del Atlántico Norte, las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades;

d) a participar, en caso necesario, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa».

⁶⁰ Vid. SANTOPINTO, F., «Le Traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union Européenne», *Les Rapports du GRIP*, n.º 5/2007, p. 14 y ss.

tiva –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 dudas⁶¹.

El texto que acabamos de transcribir es muy semejante al del artículo V del Tratado de Bruselas de 1954, aunque con alguna pequeña diferencia. Se asemeja en cuanto a que se requiere que la agresión que pone en funcionamiento la alianza defensiva tiene que ser armada y en que la ayuda al agredido se prestará con «todos los medios a su alcance», aunque el Tratado de Bruselas añade «tanto militares como de otra índole». No parece que esta matización pueda ser relevante puesto que la expresión «todos» no necesita mayor puntualización. Difieren, sin embargo, ambos textos en que para que se active el compromiso de Bruselas la agresión tiene que producirse en Europa, mientras que según la cláusula del TUE de Lisboa la agresión ha de producirse en el territorio de los Estados miembros, de forma que no tiene que ser necesariamente en Europa puesto que, como se sabe, algunos de ellos poseen 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 –los «neutrales»– y, sobre todo, del contenido del segundo párrafo del apartado 7 del artículo 42 que hace referencia a los Miembros de la OTAN: «Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta». La lectura de esta disposición hace pensar que, en materia de legítima defensa, igual que, por otra parte, en el marco general de la PESD/PCSD, la Alianza Atlántica prevalece. De modo que la legítima defensa entre los Estados miembros de la Unión Europea que también lo son de la OTAN (21 de los 27 actuales) se 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

⁶¹ 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 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.

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 ¿Habrán 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 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 intervenirían tanto el CPS como el ubicuo Alto Representante. Se trata, no obstante, de una cláusula que, al igual que otras disposiciones del TUE de Lisboa que ya hemos señalado, ya fue aplicada con motivo del terrible atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid.

* * *

Aunque los principios y los objetivos se han ampliado, el TUE de Lisboa no aporta ningún cambio importante a la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea como no sean los que puedan desprenderse del hecho de la atribución expresa de personalidad jurídica a la Unión. En lo fundamental las cosas seguirán como hasta ahora puesto que, a pesar de sus matizaciones, 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 alcanzar⁶². La desaparición de los pilares de la Unión es solamente aparente por lo que se refiere a la PESC y la persistencia de su carácter intergubernamental queda de relieve con una lectura detenida de las disposiciones del Título V del Tratado. La nueva denominación de los actos jurídicos que pueden adoptarse no implica ninguna novedad de fondo y las instituciones que participan de forma sustantiva en la adopción de las mismas siguen siendo las de siempre aunque ahora acompañadas por la figura ecléctica del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. De

⁶² No parece que vaya a tener demasiada trascendencia la posibilidad que incorpora el artículo 31.3 del Tratado en cuya virtud el Consejo podrá adoptar por unanimidad una decisión que le permita pronunciarse por mayoría en casos distintos de los previstos en el apartado anterior.

éste, sin embargo, se espera una labor fundamental como es la de dar coherencia a la acción exterior de la Unión Europea. Difícil tarea a partir del momento en que dicha acción se reparte entre la Comisión –con cuatro comisarios y seis direcciones generales que se ocupan de ella– y el Consejo, en el que numerosos organismos son competentes en la materia. El nuevo Servicio europeo de acción exterior, debido a su falta de ubicación concreta, corre el riesgo de convertirse en un organismo que complique aún más el panorama actual.

Formalmente, la gran novedad radica en la aparición de la Política Común de Seguridad y Defensa en la Sección 2 del Capítulo 2 del Título V del TUE. Sin embargo no es más que una mera apariencia puesto que, aunque con otro nombre, –Política europea de seguridad y defensa– ésta ya existe y viene desarrollándose desde hace varios años sin una base jurídica suficiente y sin el control democrático pertinente. La militarización de la Unión Europea va a seguir adelante y con esa finalidad puede tener una trascendencia decisiva la cooperación estructurada permanente prevista en el Tratado que, realmente, constituye la más importante innovación con relación a lo hasta ahora existente. Se trata, como hemos señalado, de un paso más en el camino ya iniciado por la Unión Europea a lo largo del cual se ha dotado de una Agencia Europea de Defensa, de un Comité Militar, de un Estado Mayor, de una Fuerza de reacción rápida, de grupos de combate, etc. Por otro, la cooperación estructurada permanente va a forzar seguramente un aumento de los presupuestos de defensa de los Miembros de la Unión –un rearme europeo– y, además, va a establecer una nueva doble velocidad en un proceso de integración –cada vez más difícil en razón del tan criticado aumento del número de participantes– en el que, como han dicho voces autorizadas y hemos recogido al comienzo de este trabajo, la cooperación militar no constituye precisamente un elemento positivo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SÁNCHEZ, M., «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.
- ÁLVAREZ VELOSO, J., «La Unión Europea en la encrucijada», en *La seguridad europea y las incertidumbres del 11 septiembre*, Monografías del CESEDEN n.º 61, Ministerio de Defensa, Madrid 2003, pp. 137 y ss.
- ARROYO LARA, E., «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.
- AZNAR GÓMEZ, M., «¿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.

- BADIE, B., *L'impuissance de la puissance*, Fayard, París 2004.
- BERMEJO GARCÍA, R., «La Política exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja (BEUR)* n.º 3, junio 1998, pp. 20 y ss.
- «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.
 - «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.
- BISCOP, F., «Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: de l'opposition au pragmatisme», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (RMC)* n.º 435, 2000, pp. 73 y ss.
- BLANC, E. et FENNEBRESQUE, M., «La défense européenne après le Conseil Européen de Nice», *Défense Nationale* vol. 57, 2001, pp. 23 y ss.
- BLAZQUEZ NAVARRO, I. y EXPÓSITO MASSICCI, C., «El control jurisdiccional de la PESD en el Tratado Constitucional», en A. Remiro Brotons e I. Blázquez Navarro, *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006, pp. 151 y ss.
- CAHEN, A., «Le processus d'intégration européenne et sa dimension de sécurité: remarques introductives», *Revue d'Intégration Européenne* 1986, pp. 135 y ss.
- CHARPENTIER, J., «La coopération politique entre les Etats membres des Communautés Européennes», *Annuaire Français de Droit International (AFDI)* 1979, pp. 753 y ss.
- CLOOS, J., «L'Union Européenne a-t-elle besoin d'une politique européenne de sécurité?», *RMC* n.º 452, 2001, pp. 582 y ss.
- CORRAL SUÁREZ, M., «Algunas consideraciones sobre la "integración" de la UEO en la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos (REE)* n.º 7, 1994, pp. 15 y ss.
- DUMOULIN, A., (Ed.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain?*, Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas 2000.
- DUMOULIN, A., MATHIEU, R. y SARLET, G., *La Politique Européenne de Sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruselas 2003.
- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. y CHALTIEL, F., «Le traité de Lisbonne: Quel contenu?», *RMC* n.º 513, diciembre 2007, pp. 617 y ss.
- EDWARDS, G. y HILL, Ch., «European Political Cooperation», *Yearbook of European Law* 1991, pp. 489 y ss.
- ELORZA, J., «La Unión Europea después de Niza», *Política Exterior* n.º 79, 2001, pp. 84 y ss.
- FATJÓ GÓMEZ, 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 n.º 85, Ministerio de Defensa, abril 2006, pp. 131 y ss.
- FERNÁNDEZ LIESA, C., *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.

- FERNÁNDEZ SOLA, N., «El servicio de acción exterior de la Unión Europea», *Real Instituto Elcano*, DT 46/2008 de 10/11/2008
- FERRER LLORET, J., «La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea», *BEUR* n.º 11, abril 2003, pp. 36 y ss.
- FUENTE PASCUAL, F. de la, *Glosario jurídico-político de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2002.
- GARCÍA PÉREZ, R., «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.
- 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.
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «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 efensa de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 7, 2005, www.iustel.com, pp. 1 y ss.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común», *RDCE* 2000, pp. 383 y ss.
- GRANEL TRIAS, F., «La Declaración de Berlín a los cincuenta años e los Tratados de Roma», *RDCE* enero-abril 2007, pp. 47 y ss.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., «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.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La Unión Europea y el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas», *REE* n.º 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* n.º 16, 1997, pp. 3 y ss.
 - «La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Amsterdam», *REE* n.º 20, 1998, pp. 3 y ss.
 - «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea (NUE)* n.º 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* n.º 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.

- HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «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.
- «La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Lisboa», *Anuario de Derecho Europeo* 2008, pp. 37 y ss.
- LEITA, F., «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.
- LORCA CORRÓNS, A. V., «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.
- MANNERS, I., «Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads», *Journal of Europe Public Policy*, vol. 13, marzo 2006, pp. 190 y ss.
- MARTI SEMPERE, C., «La Agencia Europea de defensa tras el Tratado de Lisboa», *Análisis del Real Instituto Elcano ARI* n.º 33, 2008.
- MIGNOLLI, A., «Sul treaty making power nel secondo en el terzo pilastro de l'Unione Europea», *Rivista di Diritto Internazionale* 2001-4, pp. 978 y ss.
- NAVADIJOS ORTIZ, E., «Agencia Europea de Defensa», en *Futuro de la Política europea de seguridad y defensa*, *Monografías del CESEDEN* n.º 85, Abril 2006, Ministerio de Defensa, pp. 97 y ss.
- NOGUIER, A., «La gestion civile des crises par l'Union Européenne. L'intégration des Etats-Majors et des Forces de police», *RMC* n.º 425, 2001, pp. 614 y ss.
- ORTEGA, M., «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, París 2004, pp. 79 y ss.
- PALOMARES LERMA, G. (Ed.), *Política de seguridad de la Unión Europea: Realidades y retos para el siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-Tirant lo Blanch, Valencia 2002.
- PERRAKIS, S., «L'incidence de l'Acte Unique Européenne sur la coopération des douze en matière de politique extérieure», *AFDI* 1988, pp. 807 y ss.
- PEERS, S., «Common Foreign and Security Policy 1999-2000» *Yearbook of European Law* 2001, pp. 531 y ss.
- PÉREZ-PRAT DURBAN, L., *Cooperación política y Comunidades europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 1991.
- PÉREZ SALÓM, J. R., «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.
- POZO SERRANO, P., «La operatividad de la UE en la gestión de crisis: Evolución y futuro en los trabajos de la Convención», *BEUR* n.º 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.

- QUEL LÓPEZ, F. J., «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.
- RAMÓN CHORNET, C. (Coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005.
- REMACLE, E., «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.
- REMIRO BROTONS, A., «¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?», *Gaceta Jurídica* 1998, pp. 71 y ss.
- ROBLES CARRILLO, M., «La financiación de la PESC», *RIE* 1995, pp. 101 y ss.
- RUTEN, M., De Saint-Malo à Nice: Les textes fondateurs de la défense européenne, *Cahiers de Chaillot* n.º 47, 2001.
- RYBA, B. Ch., «La politique étrangère et de sécurité commune. Mode d'emploi et bilan d'une année d'application», *RMC* n.º 384, 1995, pp. 14 y ss.
- SANTOPINTO, F., «Le Traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union Européenne», *Les Rapports du GRIP*, n.º 5/2007.
- SOLANA MADARIAGA, J., «Le développement de la politique commune de sécurité et défense de l'Union Européenne», *RMC* n.º 442, 2000, pp. 586 y ss.
- «La Politique européenne de sécurité et défense (PESD) est devenue opérationnelle», *RMC* n.º 457, 2002, pp. 213 y ss.
- TOJE, A., «The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal», *European Foreign Affairs Review*, n.º 10, 2005, pp. 117 y ss.
- TSAKALOYANNIS, P., «Western european security. Are institutions relevant?», *Revue d'Intégration Européenne* 1986, pp. 193 y ss.
- VAN BEVERN, R., «Coopération militaire : Quelle structure pour l'avenir?», *Cahiers de Chaillot* n.º 6, janvier 1993.
- VIGNES, D., «Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien: permettre de réaliser la politique de défense commune?», *RMC* n.º 425, 1999, pp. 77 y ss.

Abstract

As far as the Common Foreign and Security Policy is concerned, the Lisbon Treaty does not incorporate big novelties but maintains its intergovernmental character and unanimity is still necessary to adopt fundamental decisions. The Common Security and Defence Policy appears for the first time on the text of the Treaty although it has already been developed over the last ten years. Only the Permanent Structured Cooperation represents a mayor novelty which means one step futher in the process of militarisation of the European Union.