



FACULTAD DE DERECHO

LA VIABILIDAD JURÍDICA DE UN EJÉRCITO COMÚN EUROPEO

Autor: Miguel Merediz Fernández

4º E1-BL

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales

Tutor: Paula García Andrade

Madrid
Abril 2017

RESUMEN

A lo largo de la presente investigación, determinaremos la viabilidad de un ejército común europeo a través de los cauces jurídicos propios de la UE. Analizaremos los antecedentes sobre una defensa común, gracias a los cuales actualmente la idea de un ejército común europeo cobra más fuerza que nunca. Asimismo, trataremos de dilucidar la controversia que rodea a la cuestión competencial en materia de PESC para continuar posteriormente nuestra investigación a través de las instituciones europeas y sus organismos de actuación en materia de defensa y ver así si éstas gozan de las funciones procedimentales necesarias para llevar a cabo esta tarea. Como punto final en el desarrollo de la investigación, profundizaremos en las relaciones existentes entre la UE y la OTAN para así comprobar las capacidades militares de una y otra organización supranacional a la vez que plantearemos ejemplos prácticos de operaciones militares que se han llevado a cabo gracias a la solidez de dichas relaciones. Concluiremos la investigación, tratando de concretar las razones jurídicas existentes y desarrolladas a lo largo del presente trabajo para dar una respuesta afirmativa sobre la viabilidad de un ejército común europeo.

Palabras clave: PESC, PESD, defensa, seguridad, Unión Europea.

ABSTRACT

Through the present investigation, we will determine the viability of a common European army across the juridical own riverbeds of the EU. We will analyze the precedents on a common defense, thanks to which nowadays the idea of a common European army receives more force than ever before. Likewise, we will try to explain the controversy set up to the competence point as for CFSP in order to continue our investigation across the european institutions and his organisms of action as for defense and to see this way if these enjoy the procedural necessary functions to carry out this task. As final point in the development of the investigation, we will penetrate into the existing relations between the EU and the NATO to verify the military capacities of one and another supranational organization simultaneously that we will raise practical examples of military operations that have been carried out thanks to the solidity of the above mentioned relations. We will conclude the investigation, trying to make concrete the juridical reasons existing and developed throughout the present work to give an affirmative answer on the viability of a common European army.

Keywords: CFSP, CSDP, defence, security, European Union

Índice de Contenidos

LISTADO DE ABREVIATURAS.....	1
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	
1.1. Estado de la Cuestión.....	2-3
1.2. Objetivos.....	4
1.3. Estructura.....	5-6
1.4. Metodología.....	7
CAPÍTULO II. ANÁLISIS HISTÓRICO.....	8-17
CAPÍTULO III. ÁMBITO COMPETENCIAL	
3.1. Introducción.....	18-19
3.2. Competencias en materia de Seguridad y Defensa.....	19-23
3.3. Presencia de los Estados miembros en materia de PESD.....	24-26
3.4. Cláusulas de Solidaridad y Asistencia Mutua.....	26-29
3.5. Cooperación Estructurada Permanente y Cooperación Reforzada.....	29-30
CAPÍTULO IV. ÁMBITO INSTITUCIONAL	
4.1. Introducción.....	31
4.2. La Agencia Europea de Defensa.....	32-34
4.3. El Consejo y el Consejo Europeo.....	35-39
4.4. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARUAEPS).....	40-41
CAPÍTULO V. RELACIONES Y LÍMITES ENTRE LA UE Y LA OTAN	
5.1. Introducción.....	42
5.2. Origen de las relaciones UE-OTAN: Consejo Europeo de Laeken.....	43-44
5.3. Desarrollo de las relaciones UE-OTAN.....	44
5.4. Culminación de las relaciones UE-OTAN.....	45-47
CONCLUSIONES.....	48-50
BIBLIOGRAFÍA.....	51-53

LISTADO DE ABREVIATURAS

AED: Agencia Europea de Defensa

ARUAEPS: Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

AUE: Acta Única Europea

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa

TUE: Tratado de la Unión Europea

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1.1. Estado de la Cuestión

Los intentos por conseguir la personificación de una defensa común se han sucedido a lo largo de la historia contemporánea. La idea de la creación de un ejército común europeo cobró relevancia a partir del preciso instante en el que los Estados europeos se dieron cuenta de que llegarían mucho más lejos en materia de defensa y capacidades militares en el momento en que aunaran fuerzas. La integración europea era un requisito necesario para conseguir materializar dicha idea y, actualmente, tras los diversos conflictos externos, ataques y amenazas que han cubierto el panorama europeo, esta idea cobra ahora más fuerza que nunca.

A través de el Trabajo de Fin de Grado (TFG) que lleva por título **“La viabilidad jurídica de un ejército común europeo”** trataremos de averiguar si existen o no actualmente los cauces jurídicos necesarios que nos lleven en un futuro próximo a la creación de un ejército común europeo. Se trata pues de un análisis profundo desde el punto de vista jurídico, en el que determinemos, a través de las políticas de seguridad y defensa de la Unión Europea, si hay o no posibilidad de conseguir la materialización y, por ende, la personificación de una defensa común. Veremos si la Unión está preparada o no para actuar de una manera coordinada y uniforme en materia de seguridad y defensa, y, por tanto, de si está preparada para asumir la responsabilidad que conlleva la creación de un ejército común europeo.

Es un hecho fehaciente que en el panorama actual, en el mundo en el que vivimos hoy en día, toda defensa es poca. Una sucesión continua de atentados contra la seguridad europea requiere de una respuesta clara y precisa que actúe con contundencia y que responda con una presencia militar que represente al ciudadano europeo. La presencia militar europea necesita un estandarte, un cuerpo unificado en el que los Estados miembros vena representados sus intereses para que la defensa de la Unión no pase desapercibida tras las fronteras continentales.

Los instrumentos jurídicos de que disponemos en el acervo comunitario son necesarios e indispensables para acometer la tarea que nos proponemos. El Derecho Originario y el Derecho Derivado conceden a los Estados miembros prerrogativas únicas a la hora de actuar en materia de seguridad y defensa, de las cuales no disponen la mayoría de los Estados en el panorama internacional. La puesta a disposición de medios comunes que persiguen un objetivo fijo y preciso para construir una defensa común debe ser posible.

El momento en que nos encontramos como ciudadanos europeos asediados por los conflictos y las crisis externas demanda una respuesta ágil y eficaz. No podemos atisbar una seguridad sólida sino tenemos una defensa fuerte y unida. Es por ello, que la creación de un ejército común europeo supondrá el primer paso hacia esa defensa común fuerte y unida, y así lo evidenciaremos a lo largo de la presente investigación.

1.2. Objetivos

Si bien nuestro propósito final es determinar si a nivel jurídico es viable o no un ejército común europeo, centraremos el análisis jurídico que pretendemos establecer en el presente trabajo en cuatro objetivos básicos, los cuales fundamentaremos y evidenciaremos a lo largo de la investigación:

- Analizar los intentos y sus fracasos de pretender conseguir la creación de una defensa personificada en un ejército común mediante una visión cronológica.
- Establecer una solución en la problemática competencial que rodea a la consecución de un ejército común europeo.
- Profundizar en la estructura procedimental de las instituciones europeas para concretar su presencia necesaria sin la cual no sería posible la creación de un ejército común europeo.
- Determinar las relaciones existentes entre la Unión Europea y la OTAN en seguridad y defensa y comprender así su necesaria contribución a la personificación de una defensa común.

1.3. Estructura

La estructura de la investigación se dividirá en cuatro capítulos a través de los cuales determinaremos si existe o no viabilidad desde un punto de vista jurídico para la creación de un ejército común europeo.

Comenzaremos por un recorrido cronológico desde la primera idea que surgió en el continente europeo hacia la consecución de una defensa común, sólida y corpórea hasta el presente. Así, podremos observar todos los avances (y los motivos que los propiciaron) en materia de seguridad y defensa europea para hallar un motivo histórico de por qué es necesaria una defensa común personificada a través de un ejército común europeo.

Seguidamente, trataremos la controversia surgida en torno a la definición de las competencias propias de la Unión en materia de PESC, dado que, aún con el Tratado de Lisboa, no se esclarece su posición en las categorías competenciales. Nos detendremos y estudiaremos la doctrina tratando de dar luz a la presente problemática competencial e intentar llegar a una conclusión nítida en torno a quién ostenta la competencia en materia de PESC e ínsitamente en materia de PESD. No sólo utilizaremos referencias doctrinales para aclarar esta cuestión, sino que trataremos con detenimiento las disposiciones y preceptos presentes en el Derecho Originario junto a la aportación del Derecho Derivado gracias a las diversas decisiones y resoluciones emanadas de los órganos institucionales en las cuales se deja patente la opinión de los mismos en tanto que es necesario hablar de cómo poner en marcha un ejército común europeo.

A continuación, la presencia de las instituciones europeas y sus órganos institucionales en la consecución de un ejército común se erige como estandarte para su creación. A través de los procedimientos expuestos en el Derecho Originario por los cuales se rige el funcionamiento de las mismas, analizaremos el trabajo que llevan a cabo entre ellas siendo requisito indispensable un trabajo codo con codo entre las instituciones europeas y sus organismos para conseguir un objetivo común, dotar de corporeidad a una defensa común europea. Es necesario que las instituciones y órganos institucionales europeos jueguen un papel primario en la representación de la Unión en materia de PESC/PESD,

quedando el apoyo mutuo entre ellas patente en el Derecho Originario culminando en una integración entre las mismas sin la cual no sería posible alcanzar nuestro objetivo.

Llegando al final de nuestra investigación, plantearemos las relaciones de cooperación que existen, no ya actualmente, sino desde comienzos de siglo entre la OTAN y la UE. La alianza atlántica representa hoy en día la mayor potencia militar, y la cooperación entre ésta y la UE en materia de defensa debe seguir su camino hacia un apoyo mutuo y sólido, que lleve a ambas organizaciones supranacionales a puntos en común para conseguir una defensa fuerte e impenetrable. Explicaremos, a través de ejemplos prácticos, cómo ya se están llevando a cabo operaciones de alto calado en refuerzo mutuo entre la UE y la OTAN que derivan en resultados satisfactorios de dicha cooperación. Las sucesivas declaraciones adoptadas en sendas organizaciones dejan ver cómo ese apoyo y refuerzo mutuo entre una y otra potencia representan, no sólo un objetivo logrado, sino un camino que no debemos dejar de recorrer. Asimismo, el Derecho Originario esclarece a través de sus preceptos los límites existentes en materia de seguridad y defensa, no sólo entre la UE y la OTAN, sino también entre estas dos y las políticas propias de cada Estados miembro. Demostraremos, por tanto, como la creación de un ejército común europeo pasa por unas relaciones estables y continuas con la OTAN.

1.4. Metodología

El presente proyecto de investigación sigue un enfoque metodológico basado en un doble plano.

En primer lugar, desde un plano histórico, sentaremos los precedentes europeos en materia de seguridad y defensa que han llegado hasta nuestros días y nos han dejado una idea más precisa de lo que es la defensa común. A través de un análisis cronológico, avanzaremos desde los primeros orígenes en los que se llegaron a acuerdos acerca de una defensa común hasta plantearnos hoy en día por qué aun no se encuentra personificada en un ejército dicha defensa común.

En segundo lugar, desde un plano exegético, analizaremos tanto el Derecho Originario como el Derecho Derivado y sus disposiciones y preceptos en materia de seguridad y defensa. Así, podremos esclarecer y concretar cada instrumento jurídico de que disponemos para dotar de corporeidad a una defensa común

La aportación doctrinal de expertos en la materia recorre de principio a fin mi investigación, dotando así a nuestro proyecto de razonamientos propios sostenidos por diferentes corrientes doctrinales, tratando de enfocar dichos razonamientos hacia un esclarecimiento mayor de si existe viabilidad jurídica o no para un ejército común europeo.

CAPÍTULO II. ANÁLISIS HISTÓRICO

Europa, el principal, y mayormente recordado campo de batalla de las dos guerras más cruentas de la historia de la humanidad fue testigo de los primeros pasos hacia la construcción de una defensa común. Los prolegómenos de esta defensa común adquirieron forma, curiosamente, tras la II Guerra Mundial debido al temor infundado por una de las potencias que tomó parte en la caída del Imperio Alemán. Es algo irónico que países hegemónicos como Reino Unido o Francia se unieran con la, ya caída, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) para frenar el avance alemán y conseguir así su rendición.

Y digo irónico, porque la inestimable ayuda que prestó la URSS y con la cual contribuyó al fin de la guerra y, por ende, a un previsible inicio de período de paz en el viejo continente, se retornó en contra del mismo. El miedo y temor que se instalaban en las naciones europeas se veían reforzados ante la amenaza que encarnaba la URSS, al confirmarse como enemigo de las democracias y economías puramente liberales.

Así las cosas, la alianza franco-británica, que se construyó durante la II Guerra Mundial, se mantuvo durante la firma del Tratado de Dunkerque el 9 de Mayo de 1947¹. En su articulado se establecía el primer compromiso claro de los países firmantes a asistir a una defensa mutua. Resultó tal el impacto de la idea de una defensa mutua, que poco más de un año después, el 17 de marzo de 1948, el Tratado de Dunkerque se amplió a Bélgica, Luxemburgo y Holanda, pasando a denominarse Tratado de Colaboración Económica, Social, Cultural y de Autodefensa Colectiva, más conocido como Tratado de Bruselas²

La aprobación de este texto da paso a la creación de la Organización de Defensa de la Unión Occidental, y en su articulado se reconoce nuevamente un compromiso de defensa claro y reconocido por su artículo 5 (Carrión Ramírez, 2004, págs. 19-52):

«En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole»

¹ Tratado de Dunkerque. Entrada en vigor: 8 de septiembre de 1948.

² Tratado de Colaboración Económica, Social, Cultural y de Autodefensa Colectiva, más conocido como Tratado de Bruselas. Firmado el 17 de marzo de 1948.

La URSS se presentaba en estos momentos como un enemigo ante los aliados europeos, quienes aún se estaban reponiendo de las graves consecuencias de la Guerra. Mientras, el pueblo norteamericano mostraba su lado más reticente a prestar ayuda a los europeos, pero el Presidente de los Estados Unidos de América (EE.UU), Harry Truman, impidió mediante la promulgación de la doctrina que lleva su nombre que su país se encerrara en sí mismo y decidiera ayudar a los europeos (Carrión Ramírez, 2004).

El deseo de unión ante la amenaza común que representaba la Unión Soviética permitió la firma del texto más importante en materia de defensa el 4 de abril de 1949, cuyo reconocimiento llega hasta nuestros días, el Tratado del Atlántico Norte, que dio paso a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El artículo 5 del texto ampliaba esta vez el espectro de países donde podía sufrir un ataque la alianza y reforzaba aún más la defensa mutua (Carrión Ramírez, 2004):

«Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si se produjera dicho ataque cada una de ellas, en ejercicio del derecho a la legítima defensa propia, individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluido el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte»

En el año 1950, las potencias estadounidense y británica contemplaban la posibilidad de una militarización alemana, un rearme alemán. Para poder salvaguardar los intereses comunes, las naciones europeas debían desterrar sus afanes individualistas y cooperar hacia la construcción de un camino de prosperidad y avance. Esta era la visión de Jean Monnet, considerado como uno de los ‘Padres de Europa’, quien materializó su ideario de una *unidad económica común* al proponer la creación de una Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA)³, que pasó a la historia como el germen de la actual Unión Europea (Ortega Klein, 1980, págs. 451-472).

Por aquel entonces, el Ministro de Asuntos Exteriores del país galo, Robert Schuman, pronunció la Declaración que llevaría su nombre y que recoge las bases de una reconciliación franco-germánica. Sin embargo, para buena parte de la sociedad política francesa aún subsistía el temor a un rearme alemán (Ortega Klein, 1980).

³ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Firmado el 18 de abril de 1951.

Tras el Consejo de la OTAN de septiembre del año 1950, Jean Monnet y René Pleven, Ministro de Defensa francés y quien llegó a declarar que dimitiría en caso de un rearme alemán, entretejían entre bastidores el texto definitivo de un reconocimiento firme del primer ejército europeo, un cuerpo activo en el campo militar que fijaría su foco de atención en el país germano (Ortega Klein, 1980).

El objetivo a conseguir era la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED), un ferviente deseo que se plasmaba en las palabras del propio texto⁴ al referirse a «*la creación de un Ejército Europeo ligado a las instituciones políticas de una Europa Unida*». Lamentablemente, la idea de un posible rearme alemán que podría llegar a tomar forma al ser considerada la CED un conducto a través del cual se materializaría tal idea, tornó la buena acogida del Plan Pléven en hostilidad a ojos del pueblo francés. Así, el jefe de Gobierno de Francia, Pierre Mendès France, forzado por la opinión pública, presentó en la Conferencia de Bruselas unas condiciones anexas al Tratado de la CED⁵, que no fueron bocado de buen gusto para el resto de miembros de la «*Europa de los Seis*» y, finalmente, el 30 de septiembre de 1954, la Asamblea Francesa rechazó la ratificación del Tratado que instituía la Comunidad Europea de Defensa. La negativa del país galo a ratificar la Comunidad Europea de Defensa supuso una auténtica consternación en el panorama occidental. El Ejército Europeo soñado por Monnet y Pleven cayó en el mismo país que lo vio nacer (R.O.I., 1954).

Pero, como diría W. Churchill, «*el éxito consiste en ir de fracaso en fracaso sin perder el entusiasmo*» y la figura del Viceprimer Ministro del Reino Unido, Sir Anthony Eden, vio la luz al final del túnel al sugerir una reactivación del Tratado de Bruselas de 1948 (incluyendo a Alemania e Italia) y la participación de Alemania en la OTAN. La idea planteada por Eden fue asumida por Méndes France, quien la llevó a la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa durante el período estival de 1954 en Estrasburgo, y, finalmente, se materializó en las bases de los Acuerdos de las Conferencias de París y Londres de septiembre y octubre de 1954 (R.O.I., 1954).

De entre todos los convenios y acuerdos que se plasmaron en sendas Conferencias, se

⁴ En referencia al Plan Pléven, el cual llevó a la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa. Firmado en 1952. No llegó a entrar en vigor.

⁵ Reducción de la duración del Tratado de cincuenta a veinte años, un período de prueba de ocho años sin cláusulas supranacionales, una limitación de la integración a las fuerzas de cobertura, la desconcentración de las Instituciones de la CED y, finalmente, una Sede de la CED en París.

trataron dos problemas significativos que fueron objeto de cuestión en la *non nata* CED y en la recién nacida Unión Europea Occidental (UEO): una (ya reiterada) organización de la defensa y la integración europea (R.O.I., 1954).

El hito más importante en la historia de la integración europea fue la firma del Tratado de Roma en 1957⁶, introduciendo en su preámbulo que los Estados firmantes estaban «*determinados a establecer los fundamentos de una unión sin fisuras más estrecha entre los países europeos*». Con la implantación de este panorama integrador, la ‘Europa de los Seis’ no cesaba en su empeño por conseguir una *unificación política* y el 18 de julio de 1961, los mandatarios de los seis países miembros de las Comunidades Europeas se citaron en la Bad Godesberg, uno de los cuatro distritos de la ciudad de Bonn (Alemania) donde llegaron a un punto en común en la toma de varias decisiones en materia de política exterior. El deseo de los seis miembros era que las propuestas planteadas en la reunión acaecida tomaran carácter institucional a fin de materializar la unión de los pueblos. Así, se le encargó esta tarea al Comité de Altos Funcionarios de Asuntos Exteriores, más conocido como Comité Fouchet, al ser Christian Fouchet su cabeza visible (Robertson, 1974, págs. 17-32).

El punto álgido donde se descubrieron las diferencias soberanistas de cada país se halló en la presentación de una propuesta en torno al refuerzo de la seguridad mediante una política de defensa común. El carácter supranacional que debían adoptar las instituciones previstas en el Plan Fouchet se tornó en una batalla de individualismos y supranacionalismos donde el General De Gaulle, aferrado al *mito y ficción de la idea supranacional*, y el Ministro de Asuntos Exteriores belga, Paul-Henri Spaak, defensor de la cesión de soberanía de los Estados miembros a las instituciones comunes, protagonizaron a través de la constatación de sus intereses contrapuestos la derrota, una vez más, de la imposición de una defensa común (Robertson, 1974).

Hasta entonces, como podemos observar, el camino a recorrer para alcanzar una Unión, se encontraba repleto de obstáculos y dificultades, y eso que, por aquel entonces, subsistía la organización compuesta por seis miembros. Seis Estados de los más influyentes en el panorama occidental, pero que ninguno de los cuales vendería su soberanía a cualquier precio. La idea de una Unión formal y activa en todos sus sectores se antojaba cada vez

⁶ Tratado por el que se crea la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad de la Energía Atómica (EURATOM). Firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

más improbable, pero hemos de recordar que *la dificultad es una excusa que la historia nunca acepta*⁷.

Así las cosas, en el mes de febrero de 1970, pudo atisbarse una probabilidad de éxito dentro de las dificultades antedichas, al aprobarse el llamado Informe Davignon o Informe de Luxemburgo al reconocerse en el texto un mecanismo de puesta en común de la acción política de los Estados Miembros limitado al sector concreto de las relaciones exteriores. Se trataba de poder adoptar posturas comunes en cuestiones de interés general en dicho ámbito, a través de la creación de una Cooperación Política, que no conllevara necesariamente a la obtención de resultados positivos, pero sí a imponer un deber de obligado cumplimiento entre los Estados Miembros a la hora de fomentar las relaciones exteriores (Herrero de la Fuente, 1997, págs. 3-15).

Dicha Cooperación Política fue finalmente institucionalizada mediante su inclusión en el Acta Única Europea (AUE) que entró en vigor el 1 de julio de 1987 y, en cuyo artículo 30, se llevaba a efecto una Cooperación Política Europea (CPE) en materia de relaciones exteriores. En el primer artículo de su Título I, el AUE recogía la referencia a esta Cooperación (Herrero de la Fuente, 1997).

Pero era precisamente, como indicábamos, en su Título III relativo a las disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior, donde se recogía el ansiado artículo trigésimo, cuyo apartado sexto, párrafo a), establecía:

«Las Altas Partes Contratantes estiman que una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea permitirá contribuir de manera esencial al desarrollo de una Identidad de Europa en materia de política exterior. Las Altas Partes Contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad»

Así, dicho precepto reconoce la unidad entre las partes del AUE que obligaba a un mayor entendimiento y coordinación en materia de seguridad. Además, conseguía establecer por escrito la necesidad de *«una cooperación más estrecha»* entre los Estados Miembros.

Pronto llegará la reforma más importante de los Tratados fundacionales. El 1 de noviembre de 1993, tras los pequeños problemas que surgieron para que algunos Estados firmantes cumplieran en sus Constituciones los requisitos necesarios para una válida

⁷ Una de las frases, de entre las más significativas, pronunciadas por John Fitzgerald Kennedy.

prestación de consentimiento, entraba en vigor el Tratado de Maastricht (TUE), que debía su nombre a la reunión celebrada en la ciudad holandesa los días 9 y 10 de diciembre de 1991. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016, págs. 38-39).

La Política Exterior y de Seguridad Común tomó forma y se institucionalizó como «*Segundo Pilar*» comunitario en el Título V del TUE donde se configuran sus rasgos esenciales y en cuyo artículo 24 se vuelve a incluir la referencia a una «*defensa común*» (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016, págs. 38-39).

En el año 1992, el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental insta la Declaración de Petersberg, reforzando un paso más el papel de la UEO en materia de defensa al combatir y paliar los conflictos civiles y actuar así en misiones humanitarias (más conocidas como *misiones Petersberg*) mediante el despliegue de fuerzas en situaciones de crisis (Cossío Capdevila & Alonso Rodríguez, 2005, págs. 103-130)

Con el Tratado de Ámsterdam que fue adoptado a comienzos del mes de octubre de 1997 en la capital holandesa y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, se introdujeron una serie de mejoras en el ámbito de la PESC tanto en la planificación de la misma como en la estructura y jerarquización de sus instrumentos. Hemos de reconocer en este punto dentro del panorama histórico la dicotomía presente, tras el Tratado de Ámsterdam, entre la política de seguridad, cuya competencia pertenece al grueso de la UE, y la política de defensa, competencia entonces de la UEO⁸ (Fernández Fernández, 1998).

En materia de PESC, el Tratado de Niza, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, no supuso grandes cambios, con la salvedad de una progresiva definición de una Política de Seguridad y Defensa y, sobre todo, la extensión de la cooperación reforzada, la cual no adquirió validez en materia de PESC hasta el Tratado de Niza. Este principio de cooperación reforzada quebró la imperativa de adopción de decisiones por unanimidad al establecerse en el artículo 23.2 del TUE podrá adoptar por mayoría cualificada dos tipos de actos, siendo el primer de ellos aquellas acciones comunes que conlleven a la realización de una estrategia común (Sánchez Ramos, 2001, págs. 821-834).

Adquiere especial relevancia la intervención de Javier Solana, como Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, plasmada en un documento

⁸ Las controversias y diferencias en el ámbito de seguridad y defensa entre a UE y la OTAN serán tratadas en un capítulo posterior.

titulado «*Una Europa segura en un mundo mejor*», el cual definía una Estrategia Europea de Seguridad, y que fue presentado al Consejo Europeo, quien lo adoptó el 12 de diciembre de 2003 en la capital belga. En este manifiesto, se trata de hacer ver a la población europea las amenazas que suceden día a día, no sólo en territorio europeo, sino en el panorama internacional. Es de recordar que este texto fue adoptado por el Consejo en un ambiente convulso tras el 11 de septiembre y que requería una respuesta de la UE ante dichos ataques terroristas, porque, ¿de qué serviría la culminación de la defensa común europea a través de un organismo personificado, sino ello no conlleva la protección de la población civil?. Es en este punto donde las ya referenciadas *misiones Petersberg* dan cuenta de su actuación en situaciones extremas a nivel global tales como el hambre o la pobreza. Porque, no debe olvidarse, que el terrorismo no es el único asunto que debe ocupar las agendas de los mandatarios europeos (Núñez Villaverde, 2006).

Pero no sólo el señor Solana dio cuenta de las atrocidades que tuvieron lugar aquel fatídico 11 de septiembre de 2001 a través de la Estrategia de Seguridad Europea, sino que la UE actuó a penas tres meses después de los atentados acaecidos. El Consejo Europeo celebró entonces en Laeken (Bruselas) los días 14 y 15 de diciembre del mismo año la sesión del mismo donde se plantearon grandes avances en materia de PESC y se impulsó el desarrollo continuado durante el comienzo del siglo XXI de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Dentro de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, se concedió un importante lugar al desarrollo de las capacidades militares a través de su Declaración de Operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa⁹.

Se organizó entre los años 2002 y 2003 la Convención sobre el Futuro de Europa o, también llamada, Convención Europea, cuyo objeto era la redacción del borrador de una Constitución Europea. Si bien dicho texto nunca llegó a ratificarse por la totalidad de los Estados Miembros y, por tanto, llegar a nacer plenamente, sí que se abordaron importantes avances en torno a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Uno de los once grupos de trabajo establecidos dentro de la Convención fue el grupo dedicado a la defensa, cuyos propuestas innovadoras no dejaron indiferente a nadie. De entre todas las propuestas, son destacables las siguientes:

⁹ Anexo I : Anexos de las Conclusiones de la Presidencia – Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Declaración de Operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa

En primer lugar, una ampliación de la PESD en tareas que no se ajusten a aquellas propias de las *misiones Petersberg* a través del establecimiento de una cláusula de legítima defensa colectiva en la que cooperen, no sólo los Estados Miembros que lo deseen, sino también aquellas naciones pertenecientes a la Alianza Atlántica (Fernández Sola, 2003, págs. 10-26).

En segundo lugar, a fin de conseguir una PESD más eficaz y operativa, la creación de un «*Organismo Europeo de armamento y de investigaciones estratégicas*» para así lograr una mayor *autonomía defensiva europea* e integrar en dicho organismo todas las iniciativas en materia de armamento y producción militar existentes hasta el momento como pueden ser la *Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamentos* (OCCAR) o el *Grupo de Armamentos de Europa Occidental* (GAEO) (Fernández Sola, 2003).

Llegamos al final de nuestro análisis histórico de cómo ha evolucionado la idea de una defensa común desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días. El colofón en materia de Política Exterior y de Seguridad Común, y más aún, en materia de Política Europea de Seguridad y Defensa lo representa el Tratado de Lisboa, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, tras el fracaso de la puesta en marcha de un Tratado Constitucional para la UE en el año 2004.

Se permite el Tratado de Lisboa una serie de innovaciones en el marco de la PESD que suponen desde una ampliación de las *misiones Petersberg* hasta la creación de una Agencia Europea de Defensa¹⁰. El artículo 42 del referido texto¹¹ abre la posibilidad a que las *misiones Petersberg* puedan servir de apoyo a la lucha contra el terrorismo no sólo dentro del territorio de la Unión Europea, sino también fuera de sus fronteras. Por su parte, la Agencia Europea de Defensa, ya propuesta por la Convención Europea de comienzos de siglo, supone el reconocimiento a la existencia de instrumentos para una defensa autónoma, ya que ésta «*determinará las necesidades operativas (...) y*

¹⁰ Decisión 2011/411/PESC del Consejo de 12 de julio de 2011 por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa y por la que se deroga la Acción Común 2004/551/PESC

¹¹ Artículo 42.1 TUE: *La política común de seguridad y defensa 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 por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.*

*participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento»*¹²
(Aldecoa Luzárraga & Guinea Llorente, 2008)

No podemos dejar de mencionar las tres cláusulas que incluye la renovación de la PESD en el articulado del Tratado de Lisboa. En primer lugar, la cláusula de asistencia mutua, recogida en el artículo 41 apartado 7 del texto¹³, según la cual los Estados deberán prestar instrumentos ya sean civiles o militar para la gestión de las situaciones de crisis. El poder aplicar lo dispuesto en esta disposición no requiere acuerdo político previo alguno, por lo que se presupone su activación automática. Así mismo, hemos de recordar que la activación de este recurso representa una obligación jurídica para todo Estado Miembro (Aldecoa Luzárraga & Guinea Llorente, 2008).

En segundo lugar, la cooperación estructurada permanente, recogida en el artículo 41 apartado sexto del Tratado¹⁴, cuyo origen reside en la necesidad imperativa de lograr unas medidas de armonización y planificación de todas aquellas necesidades militares que puedan ostentar los Estados Miembros. Esta cláusula encarna la voluntariedad de cualquier Estado Miembro de adherirse a ella, siempre que aquellos que no quieran formar parte de la misma no pongan obstáculo alguno a aquellos que trabajan por la cooperación entre Estados (Aldecoa Luzárraga & Guinea Llorente, 2008).

Por último, la cláusula de solidaridad. Curiosamente, es poco conocida la existencia de esta medida dado que se encuentra recogida en el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁵, y no dispuesta en el Tratado de Lisboa, donde, precisamente, podría adquirir más visibilidad. Esta cláusula acaba con la posibilidad de acuerdos bilaterales entre Estados para para a ser una obligación de cualquier Estado perteneciente a la UE. Permite el uso de los instrumentos de la PESD, a la vez que consigue reforzar los lazos de unión entre Estados Miembros (Aldecoa

¹² Artículo 42.3 TUE

¹³ Artículo 41.7 TUE: *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.*

¹⁴ Art. 41.6 TUE: *Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión.*

¹⁵ Art. 222.1 TFUE: *La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.*

Luzárraga & Guinea Llorente, 2008).

La seguridad y defensa europeas llegan hasta nuestros días copando los debates que se plantean en las instituciones europeas. Las agresiones de las que hemos sido objeto en los últimos años han llevado a que los mandatarios europeos examinen de una manera más profunda la idea de la creación de un ejército común europeo.

CAPÍTULO III. ÁMBITO COMPETENCIAL

3.1. Introducción

Proseguimos ahora con nuestro análisis para tratar ahora una cuestión, lo menos controvertida desde el punto de vista doctrinal. A lo largo de este capítulo, nos centraremos en responder a la siguiente pregunta: ¿Quién ostenta la competencia necesaria para llevar a cabo los actos que conlleven al nacimiento del ejército común europeo?

La presente cuestión no es baladí, por lo que es necesario sacar a la luz los entresijos dispuestos por el Derecho Originario en cuanto a la poca claridad que estos desprenden al hablar de la PESC (e ínsitamente de la PESD) y su delimitación competencial. Veremos a lo largo de este tercer capítulo la ambigüedad presente en los Tratados al definir la competencia propia de la Unión y de los Estados Miembros, moviéndonos y comentando las disposiciones propias del TUE y el TFUE, en el primer texto, en cuanto a la PESC y a la PESD, y en el segundo texto, en cuanto a las competencias atribuidas (o no) a la UE, relacionando ambos Tratados y así llegar a una conclusión que intentaremos que sea lo más definida posible.

Tras esta breve introducción, iremos un paso más allá e intentaremos desvelar la naturaleza propia de la competencia en materia de PESD y averiguar si ésta se encuentra en poder de la UE, de los Estados Miembros o si es una competencia, llamémosla, híbrida, esto es, compartida entre sendos campos europeo y nacional. Siendo la PESD una política de seguridad y defensa eminentemente externa, pasaremos a explicar pues la huella que puede dejar una posible (aunque, en la actualidad, no real, en tanto que no existe personificación o corporeidad) «*defensa común*»¹⁶ en el plano internacional, esto es, en terceros estados, que, en cierta manera, ya se está logrando a través de las misiones humanitarias llevadas a cabo¹⁷. Analizaremos a través de una determinación e investigación exhaustiva sobre este punto si la UE cuenta o no con la competencia requerida y, por ende, suficiente para la creación de un ejército común europeo.

¹⁶ Así queda dispuesto en los artículos 24.1 (relativo a la PESC) y 42.2 (relativo a la PESD) TUE.

¹⁷ *Vid.* Capítulo II: Misiones *Petersberg*

A continuación, analizaremos los artículos 42.7 TUE y 222 TFUE, relativos a las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad, respectivamente. De este modo, dejaremos patente la presencia de los Estados Miembros y su más que fundamental asistencia en los conflictos que atraviesa la UE.

Finalmente, trataremos de aportar claridad a la complejidad que se hace notable en el Título IV TUE referente a las «*disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas*»¹⁸, en primer lugar, viendo si esta disposición, más abstracta que concreta, puede ser de aplicación en materia de defensa y, tras ello, si puede equipararse esta cooperación reforzada a la cooperación estructurada permanente presente en el artículo 42.6 y 46 TUE.

3.2. Competencias en materia de Seguridad y Defensa

Antes de adentrarnos en las disposiciones propias de sendos Tratados relativas a la PESC y a la PESD, debemos explicar las categorías competenciales existentes, a fin de diferenciar qué es lo que se entiende cuando hablamos de «*exclusivo*», «*compartido*» y de «*apoyo*».

Comenzaremos por el principio básico que sienta las competencias de manera tan clara como estricta y que supone el precepto más claro del Derecho Originario en lo que se refiere al ámbito competencial.

Pues bien, establecemos aquí la existencia de un «*principio de presunción de competencia del Estado*» inmerso en el articulado del Tratado de Lisboa y, más concretamente, en su artículo 4.1 TUE, el cual nos remite al texto del artículo 5.2 TUE, según el cual «*Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados Miembros*»

¹⁸ Trataremos en el presente capítulo el primer apartado del artículo 20 TUE.

Ya partiendo de este principio, podemos observar que sí se menciona expresamente la atribución de la competencia a los Estados Miembros cuando ésta no esté atribuida a la Unión. Podemos entonces concluir que dicha competencia corresponderá a los Estados Miembros, pero no nos detendremos en este punto ya que este precepto es muy abstracto y no escapa a todo tipo de controversias doctrinales.

Dejando construida la base de nuestra estructura, comencemos pues a colocar los ladrillos. En primer lugar, el artículo 2.2 TFUE establece:

«Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya»

El artículo 4.1 TUE es más claro aún si cabe:

«La Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6»

Los referenciados artículos 3 y 6 TUE contienen los ámbitos propios de las competencias exclusivas y las competencias de apoyo o coordinación, respectivamente. Las competencias exclusivas dan pie a la pérdida por parte de los Estados Miembros de su derecho a intervenir en el ámbito competencial concreto, pasando a ser la Unión la que *«legisla y adopte actos jurídicamente vinculantes»*¹⁹; mientras que en las competencias de apoyo o complementarias, la acción ejercida por la Unión sirve como apoyo o complemento al ejercicio de la misma por parte de los Estados²⁰, no viéndose desplazada esta última (Martín y Pérez de Nanclares, 2002, págs. 342-391).

La PESD no encuentra mención alguna en los antedichos artículos 3 y 6 TUE, por lo que, se nos da a entender, implícitamente, que parece ser una competencia compartida.

¹⁹ Art. 2.1 TFUE

²⁰ Art. 2.5 TFUE

La doctrina sostiene la idea de que el sistema que envuelve a la PESC, e inherentemente a la PESD, se encuentra integrado por competencias ‘paralelas’. Por lo tanto, tanto la UE como los Estados miembros son competentes para la toma de acuerdos en materia de PESC/PESD (Wessel, 2008, pág. 157).

Pero si bien no se hace mención expresa alguna en Derecho Originario a su asignación competencial, debemos decir que tampoco el Derecho Derivado nos puede ayudar en este menester. Sin embargo, sí encontramos referencias totalmente implícitas de que la PESD es una competencia compartida a través de declaraciones institucionales emitidas por los órganos de dirección de la UE, que trataremos a continuación.

Las amenazas que asolan el territorio europeo requieren de una integración plena entre los Estados miembros, dejando a un lado las diferencias existentes entre los Estados para encontrar una solución certera a la vez que eficaz. Una actuación sólida en pie de igualdad que conlleve a dejar a un lado las diferencias soberanas e individualistas con el fin de combatir un enemigo común. De esta manera, deben *«asumir más responsabilidades por lo que respecta a su seguridad y defensa»*, fijar un objetivo preciso que compete a ambas partes, y *«cooperar en un esfuerzo común y realmente coordinado en el contexto de la PESC/PESD»*. Se deja así patente en una de las más que cuantiosas Resoluciones del Parlamento Europeo, la preocupación existente desde hace años en la ineficaz respuesta por parte de las Instituciones Europeas a los conflictos que perpetraron una de las mayores brechas en la seguridad internacional en nuestro reciente siglo XXI. El Parlamento Europeo llega incluso a manifestar *«su extrañeza por el hecho de que todavía no exista a escala de la UE una estrategia común para afrontar los nuevos retos de la Unión en materia de seguridad»*.²¹

Si bien es cierto que la mencionada Resolución es reciente, vemos que no es un problema que haya surgido tras la aprobación del Tratado de Lisboa, sino que es una situación que la UE en su conjunto demanda desde antes de la aprobación del mismo. Los terribles atentados acaecidos la mañana del 11 de septiembre de 2001 requirieron una respuesta de

²¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común) (2014/2220(INI), Diario Oficial de la Unión Europea de 27 de septiembre de 2016.

todas y cada una de las potencias mundiales, en primer lugar, condenando los ataques (como no puede ser de otra manera) y, posteriormente, tomando cartas en el asunto, ejerciendo un papel más relevante en el plano internacional a fin de frenar de lleno las intenciones terroristas.

A este respecto, hace referencia la Resolución del Parlamento Europeo sobre los avances realizados en la realización de la Política Exterior y de Seguridad Común del año 2002²² al considerar, en primer lugar, «la inequívoca y unánime respuesta de la UE a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001», y reiterar, en segundo lugar y en un plano más concreto,

«que una acción exterior de la Unión eficaz requiere dar pasos hacia la configuración de una diplomacia europea común, que no única, (...) fortaleciendo los mecanismos de cooperación entre el Servicio Exterior de la Comisión y los cuerpos diplomáticos de los Estados miembros»

dejando por último expresada su crítica en tanto que

«la política exterior y de seguridad de la UE sigue determinada por la coexistencia de dos centros de gravedad, el Alto Representante, como expresión de la voluntad conjunta de los Estados miembros, y la Comisión, cuyo papel se ha visto hasta la fecha limitado en gran medida a la movilización de los fondos e instrumentos comunes»

Desearía hacer hincapié en el último punto mencionado, dado que el propio Parlamento Europeo advierte desde hace ya 15 años la existencia de dos polos contrapuestos que coexisten pero que deben pasar a ser uno sólo, porque de ello derivaría una situación tal que podrían llegar (la UE por un lado, y los Estados Miembros por otro) a asumir su papel de manera totalmente diferenciada.

Vemos presente la opinión uniforme en tanto en cuanto es necesaria una defensa más diplomática, que aúne la actuación de los Estados miembros y que todos ellos fijen su objetivo a un interés común. La personificación de una defensa común es, por tanto, una cuestión necesaria en la actualidad, y no se llevará a cabo si no media una integración clara y precisa entre los Estados que integran la Unión.

Ya para terminar el presente análisis en cuanto a las pruebas presentadas de que desde el

²² Progresos realizados en la aplicación de la PESC. Resolución del Parlamento Europeo sobre los avances realizados en la realización de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (2002/2010(INI), Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de noviembre de 2003.

mismo seno de la UE se demanda una actuación mayor en defensa y un avance en la decisión a crear un cuerpo único que encarne una defensa europea, expondré las conclusiones a que se llegaron tras la reunión de la Comisión Europea más reciente hasta la fecha, que data de marzo de 2017 en materia de seguridad y defensa²³, y es que *«la creación de una Unión de la Seguridad genuina y efectiva requiere una estrecha cooperación entre la Comisión, el Parlamento Europeo y los Estados miembros para ofrecer los elementos legislativos y no legislativos que, en conjunto, refuerzan la seguridad de los ciudadanos europeos»*, yendo más lejos aún al imponer la imperiosa necesidad de *«trabajar en equipo para conseguir su realización rápida y completa»*.

Llegados a este punto, acojo las palabras mencionadas por la Comisión en su Informe y me pregunto, esa ‘Unión de Seguridad genuina y efectiva’ ¿podría ser el origen de un ejército europeo? Francamente, tras las evidencias presentadas que se repiten desde comienzos de siglo, la UE deja constancia de la necesidad de la creación de dicho ejército para así paliar las inclemencias de seguridad que sufre nuestro más que hastiado territorio europeo.

3.3. Presencia de los Estados miembros en materia de PESD

Las características, los rasgos y las señas que identifican a la Unión Europea se encuentran en los prefacios de sendos Tratados Fundacionales. En ellos, podemos observar la importancia que representa el núcleo indisoluble entre Estados y Unión. Todos actuando con un único objetivo: salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos tanto dentro como fuera de sus fronteras.

Si observamos el preámbulo del TFUE con detenimiento, el vínculo que se deja patente en el mismo se ve resaltado gracias a referencias tales como *«una unión cada vez más estrecha»*, la *«eliminación de obstáculos»* o el llevar a cabo *«una acción común»*. En cambio, finalizando la reacción de su homónimo en el TUE, encontramos una referencia

²³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Quinto informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva. Bruselas, 2.3.2017 COM(2017) 203 final.

explícita a la PESC, destacando en él la obligación de *«reforzar la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso»*.

De nuevo, damos prueba de la exigencia de un actuar conjunto por parte de la UE y los Estados que la componen. Sin embargo, la claridad expuesta en estos preceptos y la fuerza que los mismos imprimen no son tales en cuanto se intenta encontrar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Quién ostenta la competencia para salvaguardar nuestra seguridad? ¿Quién debe capitanear la misión encomendada?, esto es, en suma, ¿Quién goza de la *auctoritas* necesaria para actuar en materia de PESC/PESD?

En una primera fase, debemos dejar clara la división tanto conceptual como material de los términos ‘seguridad interior’ y ‘seguridad exterior’. No se aprecia falibilidad al determinar el primero de ellos, al encontrarlo en el artículo 3 TUE al establecer que *«La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores»*. La pretensión del TUE es dejar clara la posición de la Unión en tanto que no existen fronteras interiores cuando se trata de la seguridad de los ciudadanos europeos. El espacio de libertad, seguridad y justicia centran la protección de todo ciudadano europeo dentro de las fronteras de la Unión, dentro siempre del respeto de los sistemas de los Estados miembros²⁴.

El término *«defensa común»* aparece al comienzo del articulado propio tanto de la PESC como de la PESD en sus correspondientes disposiciones del TUE²⁵. Concretamente, en sus artículo 24.1 y 42.2 TUE respectivamente, dejando clara la imperiosa presencia de una seguridad y una defensa también fuera de nuestra fronteras, que lleva a cabo una acción exterior. Y no es menos obvio que todo ordenamiento jurídico, sus normas vinculantes, se vean movidas a la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, por lo que, a pesar de la diferencia geográfica de dónde debe llevarse a cabo dicha acción de seguridad y defensa, el concepto de seguridad debe ser unitario, ya que de ella depende la protección de los ciudadanos europeos ya vengan amenazas desde fuera como desde dentro de nuestra fronteras (Ortega Álvarez, 2005).

Pero no debemos detenernos aquí, pues la cuestión de mayor controversia llega ahora. La naturaleza jurídica propia de la competencia en materia de PESD no está asentada

²⁴ Art. 67.1 TFUE

²⁵ Título V, Capítulo II, Sección 1ª TUE relativa a las disposiciones comunes sobre la PESC.
Título V, Capítulo II, Sección 2ª TUE relativa a las disposiciones sobre la PESD.

fijamente entre la doctrina en torno a un único pensamiento.

Es de nuestra firme opinión acogernos a las opiniones doctrinales, tomando como base a autores y juristas, como Álvarez Verdugo, quien afirma que ya desde el proyecto de la fallida Constitución Europea, se mantuvo el carácter de intergubernamentalidad en torno a la PESD, gozando los Estados miembros de *«plena soberanía para definir el alcance y contenidos concretos de esta política así como el grado de implicación de cada uno de ellos»* (Álvarez Verdugo, 2004)

En esta misma línea, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional Español, a través de uno de sus documentos relativos a la seguridad y defensa, nos deja claro que ya tras Lisboa, se mantiene *«ese carácter intergubernamental, aunque ya fuera del segundo pilar»* (ya que, recordemos, que la estructura en pilares en la cual se sustentaba antaño la Unión Europea, desaparece tras Lisboa) (Garrido Rebolledo, 2010, págs. 11-33).

Pero, si bien las descritas opiniones doctrinales dejan constancia de dicho carácter intergubernamental de la PESC/PESD, la desaparición de la estructura en pilares y el ascenso de la Unión Europea como entidad con personalidad jurídica propia²⁶, hacen mella en la diferenciación de la PESC/PESD respecto del resto de políticas de la Unión Europea, provocando así que ésta *«no haya adquirido una situación de ley específica y que esté por tanto en curso de transición hacia el objetivo definido y alcanzable de integrarse más plenamente en la corriente principal del Derecho de la Unión Europea»* (Gosalbo Bono, 2006, págs. 66-67)

3.4. Cláusulas de Solidaridad y Asistencia Mutua

Tras los fatídicos atentados terroristas a comienzo de siglo en Nueva York la mañana del 11 de septiembre de 2001 y su hilo conductor que prosiguió hasta el 11 de marzo de 2004 con los ataques perpetrados en Madrid, la idea de que una amenaza personificada crecía fuera de nuestras fronteras se hacía cada vez más fuerte y real en el panorama occidental.

A través de los sucesos ocurridos en la capital gala a finales del año 2015, y su posterior

²⁶ Art. 47 TUE.

reacción por parte del ejecutivo francés, veremos las principales herramientas con las que cuenta la Unión en materia de defensa antes amenazas exteriores: las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua. Dotaremos así a la presente investigación de un incentivo más para ver que no sólo disponemos de las herramientas jurídicas elementales para dotar de personalidad a una defensa común.

La muerte de 130 civiles en la capital francesa no pasó desapercibida entre los mandatarios franceses. El país galo, el cual en esos momentos se encontraba encabezado por el Presidente de la República Francesa, François Hollande, tomó una decisión tan firme como esperada. Una decisión que no dejó indiferente a nadie, si bien encontró oposición entre algunos Estados miembros. De la mano del Ministro galo para la Defensa, Jean-Yves Le Drian, llegó la invocación de la cláusula de asistencia mutua²⁷.

Tras este pistoletazo de salida, procederemos a responder ahora a la siguiente pregunta: ¿Por qué Francia invocó la cláusula de asistencia mutua y no la cláusula de solidaridad²⁸?

A través de, en primer lugar, un análisis terminológico de ambos preceptos y, posteriormente, las controversias doctrinales suscitadas al efecto, trataremos de dar respuesta a la pregunta expuesta.

Pues bien, comenzado por la cláusula de solidaridad, el artículo 222 TFUE dispone en su primer apartado que «*La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano*». A primera vista, podemos observar que al hacer referencia a ‘ataque terrorista’, este concepto se ajusta perfectamente a los sucesos acontecidos la noche del 13 de noviembre de 2015 en París. Pero, si bien el ataque se produjo entre las lindes europeas, la acción que pretendía llevar a cabo el país galo no se iba a quedar en territorio europeo, sino que su intención era actuar de la manera más efectiva posible fuera de la UE, persiguiendo a su enemigo en su propio territorio.

²⁷ Art. 42.7 TUE

²⁸ Art. 222 TFUE

Es por ello que, tras una lectura de los cuatro objetivos que prevé el art. 222.1 a) TFUE, la razón de la promulgación de la referida cláusula no es otra que la de *«prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste»*, por lo que el recurso a este precepto no satisfacía los intereses defensivos de Francia y el deseo de este país de actuar fuera de sus fronteras (Urrea Corres, 2016).

El ámbito de aplicación del art. 222 TFUE es más amplio, a nuestro juicio, que el del art. 42.7 TUE, al establecer el primero como causas de su invocación una *«amenaza terrorista»* o una *«catástrofe natural o de origen humano»*. En cambio, como veremos a continuación, la cláusula de asistencia mutua circunscribe su acción a una *«agresión armada»*. Sin embargo, el procedimiento dispuesto en el artículo 222 TFUE está infinitamente más desarrollado que el de la asistencia mutua, al ostentar un lugar privilegiado en el TFUE. El precepto citado se complementa con una Decisión del Consejo relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad²⁹

Hacemos mención a la presente Decisión del Consejo para advertir que no es objeto de aplicación tal Decisión al efecto que nos proponemos, ya que en el ‘considerando’ número 12 de la presente se nos indica que:

«la presente Decisión no tiene repercusiones en el ámbito de la defensa» y es que *«si una crisis requiere una acción en el ámbito de la PESC o de la PCSD, el Consejo debe adoptar una decisión de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados»*.

Procedemos ahora a explicar la cláusula de asistencia mutua dispuesta en el artículo 42.7 TUE, el cual, en su primer párrafo nos indica:

«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 establece una remisión al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas por la que se dispone que *«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de*

²⁹ Decisión del Consejo de 24 de junio de 2014 relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad. (2014/415/UE). DOUE 01/07/2014.

legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas»³⁰. Este precepto nos da a entender que el ejercicio de la cláusula de asistencia mutua sólo podrá llevarse a cabo estando de conformidad con el art. 51 de la referida Carta, es decir, estando en una situación en la que pueda ejercitar como Estado Miembros de la ONU su derecho a la legítima defensa.

Al ser el citado precepto del TUE menos explícito que el del TFUE, podemos realizar una interpretación que de lugar a que dicho ejercicio del derecho a la legítima defensa pueda llevarse a cabo fuera de las fronteras continentales, tal y como pretendió expresar el señor Le Drian en Bruselas el 17 de noviembre de 2015.

La señora Mogherini³¹ por aquel entonces respetó y acogió la petición con total respaldo al adoptarse por unanimidad pero con algunas restricciones: tal ejercicio debía ser adoptado mediante acuerdos bilaterales y en cuyo panorama Bruselas jugaría un papel de mero coordinador.

No es de extrañar que recientemente el Presidente Hollande haya puesto sus cartas sobre la mesa y traído a colación de nuevo la idea de la ‘Europa de las Dos (o múltiples) Velocidades’³². Así, Hollande plantea formar un ‘núcleo duro’ de países que se encarguen de la defensa y seguridad europeas.

3.5. Cooperación Estructurada Permanente y Cooperación Reforzada

Llegamos al final de este capítulo relativo al ámbito competencial, y no podemos darlo por terminado sin hacer referencia a la conexión existente entre las disposiciones relativas a las cooperaciones reforzadas y la cooperación estructurada permanente.

³⁰ Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco, Estados Unidos el 26 de junio 1945 Entrada en vigor: 24 de octubre de 1945.

³¹ Federica Mogherini, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, al ser nombrada por el Consejo el 30 de agosto de 2014.

³² La idea de la ‘Europa a varias velocidades’ la planteó Willy Brandt, ante el Congreso del Movimiento Europeo celebrado en París en 1974, por primera vez.

Comenzando por el artículo 20 TUE relativo a las cooperaciones reforzadas debemos advertir de nuevo las ya reiteradas pruebas de que al hablar de PESC/PESD no estamos ante una competencia exclusiva. Así, podemos someter nuestra Política de Seguridad y Defensa al citado precepto ya que éste nos indica:

«Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados».

El avance que supone la inclusión de los aspectos en materia de defensa dentro del ámbito de aplicación de las cooperaciones reforzadas encabeza el desarrollo de las cuestiones propias de la seguridad y defensa tras Lisboa. Nos explica el profesor Priego Moreno, que tal progreso se inició con la entrada en vigor del Tratado de Niza en materia de política exterior, pero que no fue hasta Lisboa cuando se desterró la obligación de adoptar una cooperación reforzada en materia de defensa por unanimidad, siendo actualmente necesario la composición de un cuerpo de nueve Estados Miembros para llevar a cabo tal cooperación reforzada³³ (Priego Moreno, 2011).

Esta opinión se encuentra respaldada también por Wessels y Bopp, al indicarnos que la cooperación reforzada extiende su campo de actuación tras Lisboa hasta la implicación en asuntos tanto defensivos como militares (Wessels & Bopp, 2008, págs. 26-27)

Sin embargo, hay cierto sector doctrinal que la única diferencia que aprecia entre la cooperación reforzada y la cooperación estructurada permanente es su campo de aplicación en cuanto a la materia, la defensa. Llega a referirse la Catedrática italiana, Paola Bilancia, a la cooperación estructurada permanente como una «*cooperación reforzada en materia de defensa*» (Bilancia, 2010, págs. 243-267).

Por su parte la cooperación estructurada permanente queda dispuesta por el artículo 42.6 TUE el cual reza:

«Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión».

³³ Título III TFUE; Título IV TUE.

A través del mecanismo que nos propone la cooperación estructurada permanente, se busca dar un paso más hacia la integración europea que, en numerosas ocasiones, se demanda a través del Derecho Originario. Encontramos aquí, de nuevo, una herramienta jurídica que trata de «*aportar una solución europea a los problemas europeos*» (Moliner González, 2008, págs. 1-7).

Concluye el apartado sexto del art. 42 TUE al disponer que «*esta cooperación se regirá por el artículo 46 y no afectará a lo dispuesto en el artículo 43*»³⁴. Me gustaría resaltar la remisión que nos hace el citado precepto al considerar también aplicable lo dispuesto en el artículo 43 TUE³⁴. Carece de todo sentido querer hablar de un apoyo a través del combate sin tener un cuerpo personificado a disposición de la UE que puede ejercer dicha acción de combate.

Así, gracias al tripartido formado entre Reino Unido, Francia y Alemania, se logró la creación del concepto de los ‘*Battlegroups*’, grupos de batalla. Y digo concepto, porque esta idea que podría llegar a suponer el germen de nuestro ansiado ejército europeo, sólo es teoría que nunca hasta la fecha de hoy se ha aplicado en la práctica. Que mejor origen podría ser este para llevar a cabo una respuesta firme a las crisis internacional a través de la demostración de las capacidades militares de que goza la UE (Girona, 2016, págs. 241-276).

La creación de un ejército común europeo necesita de precedentes que dejen clara la posibilidad de su existencia. Se están dando pasos en la actualidad para dotar de corporeidad a la defensa común que dispone en numerosas ocasiones el Derecho Originario. Existen las herramientas jurídicas para ello, pero lo que se necesita en realidad, es la implicación de las instituciones europeas, ya que en su seno se encuentra la soberanía del pueblo europeo.

³⁴ Art. 43 TUE: «(...) Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para **combatirlo** en su territorio»

CAPÍTULO IV. ÁMBITO INSTITUCIONAL

4.1. Introducción

Continuamos nuestra investigación a través de una de las piezas sin la cual no sería posible la consecución del ejército común europeo: las Instituciones y Organismos propios de la Unión Europea. Realizaremos un análisis de las principales Instituciones Europeas cuyas funciones se encuentran orientadas a la Política de Defensa de la Unión materializándose en una defensa común.

Abordaremos el papel protagonista que juegan estos Organismos, no sólo a través del Derecho Originario con los preceptos correspondientes presentes en el TUE y el TFUE, sino también a través del Derecho Derivado gracias a las diversas Decisiones emitidas por los órganos de la UE encaminadas a definir los objetivos y misiones propios de las Instituciones en favor de una defensa común.

En primer lugar, expondremos los motivos que llevaron a la creación de la Agencia Europea de Defensa (AED) y el papel preponderante que encabeza hoy a nivel internacional. Veremos cuáles son sus cometidos a fin de lograr una defensa común. A raíz del inicio de este capítulo con la somera explicación de la AED y sus objetivos, veremos cómo ésta necesita del apoyo de otras Instituciones para llevar a cabo su misión.

Así, continuaremos el desarrollo de nuestro capítulo con la presencia necesaria del Consejo, institución de suma importancia que se encuentra regulada en los artículos 16 TUE y 237 a 243 TFUE, y sus fines en nuestra investigación para dar cuenta de su imperiosa ayuda a la hora de lograr los objetivos de la PESD.

Finalmente, no podemos cerrar nuestro capítulo sin aludir al máximo representante de la PESC/PESD en el ámbito internacional: el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARUAEPS).

4.2. La Agencia Europea de Defensa

La problemática de la definición de la «*especie*» propia de las Agencias Europeas es un tema acuciante, al no existir una definición propia de las mismas ni en los Tratados ni en el Derecho Derivado, dando incluso lugar a un gran debate en el que no hubo coincidencia terminológica en torno a su delimitación llegando a términos como «Fundación», «Oficina» o «Autoridad». Sin embargo, podemos remitirnos a la normativa financiera de la Unión³⁵ para dedicar una definición más corpórea y no tan etérea al referirnos a estos entes como «*organismos creados de conformidad con el TFUE y el Tratado Euratom, dotados de personalidad jurídica propia y que reciban contribuciones con cargo al presupuesto*» (Fuentetaja Pastor, Las agencias europeas, 2015, pág. Cap. VI).

Encontramos, no obstante, una referencia totalmente explícita en el Derecho Originario tanto de su denominación técnica como de las misiones y objetivos a perseguir por la Agencia Europea de Defensa. Así, el artículo 42.3 TUE dispone:

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

Podemos observar como la AED es un organismo de reciente creación, y si bien no llegó a ser retratada en el panorama europeo con el Tratado de Lisboa, sí que tuvo una irrupción en materia de defensa muy reconocida a través de su origen y creación gracias a la Acción Común 2004/551 por la que se crea la Agencia Europea de Defensa³⁶.

Es objetivo primordial de la Agencia su apoyo en todas las acciones llevadas a cabo en materia de PESD y su respaldo en su «*situación actual y conforme vaya evolucionando en el futuro*»³⁷. Advierte además el referenciado precepto el respeto a la soberanía propia de los Estados Miembros al disponer que «*La misión de la Agencia no afectará a las*

³⁵ Artículo 208 del Reglamento nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo

³⁶ Acción común 2004/551/PESC, de 12 de julio. Creación de la Agencia Europea de Defensa. Consejo de la Unión Europea. Diario Oficial 17 julio 2004, núm. 245, [pág. 17, Núm. Págs. 12]. Versión Vigente de: 12/7/2004. Disposición Derogada.

³⁷ Artículo 2. Acción Común 2004/551/PESC, de 12 de julio.

competencias de los Estados miembros en materia de defensa».

El artículo 5 de la citada Acción Común para la creación de la AED enumera las funciones y cometidos a lograr por la Agencia, si bien este precepto agrupa dichas funciones en cuatro categorías diferenciadas:

En primer lugar, establece el primordial «*Desarrollo de capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis*»³⁸. Seguidamente, desarrollará el «*Fomento y mejora de la cooperación europea en materia de armamento*»³⁹ y promoverá un «*Fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa europea (BTID) y fomento de la creación de un mercado europeo de material de defensa que sea competitivo en el ámbito internacional*»⁴⁰. Finalmente, la AED trata también de promover y «*aumentar la eficacia de la investigación y tecnología (I+T) europea de defensa*»⁴¹.

La división de las funciones propias de este Organismo en cuatro categorías se encuentra hoy superada, quedando dicha Acción Común ya derogada, y modificada por la Decisión 1835/2015, de 12 octubre por la que se determina el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa⁴². Así, el artículo 5 relativo a las funciones y cometidos de la citada Decisión, trata de dar uniformidad y concreción a aquellos objetivos que planteaba la Acción Común 2004/51, de 12 de julio.

Por tanto, es deber de la Agencia «*contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros*» además de «*fomentar la armonización de las necesidades operativas*». Así mismo, «*contribuir a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa*» y «*prestar apoyo a las operaciones en el marco de la PESD, habida cuenta de los procedimientos de gestión de crisis de la UE*»⁴³

Pero, debemos preguntarnos, ¿cuál es el motivo por el que se creó esta Agencia Europea de Defensa? A nuestro juicio, es evidente que uno de los signos de la, aún inexistente,

³⁸ Artículo 5.3.1. Funciones y Cometidos. Acción Común 2004/551/PESC, de 12 de julio.

³⁹ Artículo 5.3.2. Funciones y Cometidos. Acción Común 2004/551/PESC, de 12 de julio.

⁴⁰ Artículo 5.3.3. Funciones y Cometidos. Acción Común 2004/551/PESC, de 12 de julio.

⁴¹ Artículo 5.3.4. Funciones y Cometidos. Acción Común 2004/551/PESC, de 12 de julio.

⁴² Decisión 2015/1835/PESC, de 12 de octubre. Determina el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa. Consejo de la Unión Europea. Diario Oficial 13 octubre 2015, núm. 266, [pág. 55]. Versión vigente de: 13/10/2015. Disposición Vigente.

⁴³ Artículo 5.3. Decisión 2015/1835/PESC, de 12 de octubre.

materialización de esa «*defensa común*» por la que abogan los preceptos en materia de defensa a lo largo del TUE, lo encontramos, sin lugar a dudas, en la AED. No es menos probado que la exigencia en el panorama internacional en materia de defensa de un organismo autónomo es cada vez mayor dado el crecimiento sin parangón de las industrias de defensa y de la necesidad de desarrollo de programas de armamento más implicados en la causa por una defensa común (García Pérez, 2008, pág. 113).

Tanto es así, que el refuerzo de una base industrial de defensa no podía proseguir su camino de no ser por la intervención de los Estados Miembros (participantes en la AED), quienes, en aras del progreso, llegaron a un acuerdo «*sobre la necesidad de hacer progresos decisivos hacia la creación de un mercado europeo para equipos de defensa competitivo en el plano internacional*», adhiriéndose estos al Régimen Intergubernamental sobre Adquisiciones de Defensa⁴⁴.

Comentábamos al comienzo del presente apartado el lugar privilegiado que confiere el Derecho de la UE al tratamiento de la AED, pues no sólo enumera las funciones de dicho organismo en el Derecho Derivado, como se ha referenciado anteriormente, sino que se le concede a dicha enumeración un precepto completo en el Derecho Originario. Así, el artículo 45.1 TUE establece a lo largo de sus cinco subapartados las funciones que engloban la misión que debe cumplir la AED. Incluso, podemos ver como el citado precepto realiza una remisión a la Decisión, ya comentada, por la que se aprueba el estatuto, sede y funcionamiento de la AED al establecer que «*El Consejo adoptará por mayoría cualificada una decisión en la que se determinará el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia*»⁴⁵.

⁴⁴ Decisión 2015/1835/PESC, de 12 de octubre. Consejo de la Unión Europea. AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA. Determina el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa. DOL 13 octubre 2015, núm. 266, [pág. 55]. Versión vigente de: 13/10/2015

⁴⁵ Artículo 45.2 TUE.

4.3. El Consejo y el Consejo Europeo

Habiendo dejado clara nuestra posición en cuanto al carácter intergubernamental de la PESD al representar esta los intereses de los Estados Miembros, acogemos ahora la exposición de la Institución a nivel europeo que encarna estos intereses: el Consejo.

La regulación pertinente de esta institución la encontramos tanto en el TUE como en el TFUE. Así, el artículo 16 TUE, en su apartado primero, concede al Consejo *«la función legislativa y la función presupuestaria»*, cuyo ejercicio será llevado a cabo conjuntamente con el Parlamento Europeo. Además, el Consejo tiene atribuidas *«funciones de definición de políticas y coordinación»*, que le permiten dejar claras las fronteras y límites en las que se aplica, en nuestro caso, la PESC/PESD⁴⁶.

El carácter intergubernamental que faculta al Consejo para definir las políticas de la Unión, añade un aliciente más para conseguir una mayor iniciativa de los Estados Miembros, esto es, el compromiso. Así, el artículo 16.2 TUE define a la perfección los intereses nacionales que encarna esta institución al disponer que:

«El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto»

En este punto, quisiera hacer alusión al enrevesado procedimiento de votación que rige el funcionamiento de esta institución, ya que, si bien el derecho de voto es el poder de cada Estado miembro a través del cual pueden dejar clara su posición al representar su soberanía en el Consejo, no se queda corta esta Institución al proveer de varios sistemas de votación. Así, se permite la votación mediante mayoría simple en virtud del artículo 238.1 TFUE⁴⁷ como se da en el caso de aprobación de *«cuestiones de procedimiento y de su reglamento interno»*⁴⁸, aunque el procedimiento generalizado a seguir en el día a día y funcionamiento del Consejo es la mayoría cualificada tal y como se expone en el artículo 236 TFUE.

En cuanto a las votaciones por unanimidad⁴⁹, es un hecho fehaciente que la línea de la

⁴⁶ Artículo 16.1 TUE.

⁴⁷ Artículo 238.1 TFUE: *Cuando deba adoptar un acuerdo por mayoría simple, el Consejo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.*

⁴⁸ Artículo 235.3 TFUE

⁴⁹ Artículo 24.1 TUE: *La política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos*

seguridad es un tema impregnado de individualismos y políticas soberanistas que se puede apreciar a lo largo del Derecho Originario, dado que continuamente se debe respetar, o al menos compatibilizar, la Política Europea de Seguridad y Defensa de la Unión con aquellas medidas que adopten los Estados miembros en materia de defensa a través de sus respectivas Constituciones. Es por ello, que el trato que reciben las decisiones a tomar en materia de seguridad y defensa en el pleno del Consejo es de vital importancia y de sumo cuidado.

La delicadeza con la que se tratan los temas de seguridad y defensa en el ámbito europeo es tal, que se hace referencia explícita en el TUE en tanto en cuanto *«las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa»*, no podrán acogerse a la vía de escape planteada por el artículo 48.7 TUE por el que podría llegar a consumarse una decisión mediante mayoría cualificada⁵⁰.

La conjugación de los poderes propios tanto del Consejo como del Alto Representante de la Unión, que pasaremos a exponer su figura en el siguiente apartado, es tan necesaria como patente en el Derecho Originario. No sólo podemos exigir en nuestra investigación una mayor integración de los Estados miembros con el fin de conseguir una política de seguridad y defensa más fuerte e impenetrable, si no que la integración entre los Instituciones europeas también es requisito indispensable para llevar a cabo la tarea encomendada. Así, el artículo 26.2 TUE dispone:

«[...] el Consejo elaborará la política exterior y de seguridad común y adoptará las decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política.

El Consejo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión.»

El Consejo será quien rija la puesta en marcha de la Política Europea de Seguridad y Defensa, y así queda expuesto en las disposiciones propias de la Política Común de Seguridad y Defensa propias del TUE al disponer en su artículo 43.2 que:

*específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por **unanimidad** salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa.*

⁵⁰ Artículo 48.7 TUE: *Cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o el título V del presente Tratado dispongan que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso. **El presente párrafo no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.***

«[...] el Consejo adoptará las decisiones relativas a las misiones del apartado 1 del artículo 42⁵¹, y en ellas definirá el objetivo y el alcance de estas misiones y las normas generales de su ejecución.»

Pero no sólo encontramos referencias a la implicación por parte del Consejo en el ámbito de la seguridad y defensa en las disposiciones propias del Derecho Originario, sino que la presencia de rasgos militares en dicha Institución es más que elevado al encontrar en el seno del Consejo órganos militares en pleno funcionamiento para llevar a cabo las misiones anteriormente descritas en nombre de la PESD. Tanto es así, que se constata la existencia y el funcionamiento dentro de las estructuras del Consejo de un Comité Militar de la Unión Europea⁵² e incluso de un Estado Mayor de la Unión Europea⁵³ (Fuentetaja Pastor, El consejo: de secretario a administración, 2015, pág. Cap. V).

El protagonismo de las instituciones europeas en la consecución de una defensa sólida y unida a nivel internacional se hace visible tras la creación de la PESD. Es por ello, que los objetivos que persigue la PESD no llegan a materializarse de no ser por su paso por las citadas instituciones, sometiéndose las decisiones propias de este marco de seguridad y defensa a su aprobación mediante los procedimientos estipulados.

El papel que juega en esta situación el Consejo Europeo se ve remarcado en el Derecho Originario. Tanto es así, que las disposiciones propias del TUE en relación a la PESC⁵⁴ no dejan lugar a dudas de la presencia de dicha Institución en la actividad que nos proponemos, que no es otra que la consecución de un ejército común europeo. La función primordial en la sucesión de tales actos primigenios y originarios de dicho ejército la encontramos pues en el Consejo Europeo ya que

«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 repercusiones en el ámbito de la defensa»⁵⁵.

Dejando incluso una puerta abierta a la interpretación al añadir que «adoptará las

⁵¹ Remisión al artículo 42.1 TUE: (...) misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional [...]

⁵² Órgano militar creado por la Decisión (2001/79/PESC) del Consejo, de 22 de enero de 2001.

⁵³ Órgano militar creado a través de la Decisión (2001/80/PESC) del Consejo, de 22 de enero de 2001, y cuyas competencias militares fueron establecidas en Informe de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 1999: «en el seno de las estructuras del Consejo, pondrá sus competencias militares al servicio de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, especialmente en lo que se refiere a la dirección de las operaciones militares de gestión de crisis llevadas a cabo por la Unión Europea»

⁵⁴ Título V, Capítulo II TUE

⁵⁵ Artículo 26.1 TUE

decisiones que resulten necesarias», pudiendo entender por «*necesarias*» todas aquellas decisiones sin excepción que apoyen o formen parte del objetivo a conseguir sin la cual no sería posible la determinación de los intereses de la Unión o la definición en líneas generales de la PESC.

Es, por tanto, el Consejo Europeo quien sienta las bases de adopción de aquellos actos primordiales para una definición y delimitación precisa de la PESC. Pero el Consejo Europeo no actúa sólo en este menester sino que tomando como base dichas líneas y orientaciones generales, «*el Consejo elaborará la política exterior y de seguridad común y adoptará las decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política*⁵⁶».

La sinergia que caracteriza la actuación tanto del Consejo Europeo como del Consejo, evoca en todo momento la presencia de una integración institucional. El procedimiento que debe seguirse en la adopción de decisiones en materia de PESC nos da un motivo más para apreciar dicha integración al disponer el artículo 31.1 TUE que «*el Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo*». Sin embargo, si observamos con detenimiento el presente artículo, podemos observar que la excepción que nos propone el apartado 3º se ajusta a la pretensión que perseguimos dado que

«[...] *el Consejo adoptará por mayoría cualificada: una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apartado 1 del artículo 22*».

En consecuencia, el artículo 22.1 TUE dispone que «*Las decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión*».

Por tanto, la decisión originaria a partir de la cual se construya el ejército común europeo debe pasar por las manos tanto del Consejo Europeo, que será quien sienta las bases de las ideas y orientaciones generales, como del Consejo que continuará el objetivo encomendado adoptando las decisiones necesarias para ello.

Las reuniones del Consejo Europeo representan la vital importancia del papel institucional de la Unión Europea. A raíz de la creación de la PESD, estos cónclaves empezaron a caracterizarse por su notoriedad en el marco de la seguridad y defensa y

⁵⁶ Artículo 26.2 TUE

los temas que se trataron en esta materia. Tanto es así, que uno de los Consejos Europeos que mayor relevancia adquirió en el campo de la seguridad y defensa fue el acontecido en la ciudad portuguesa de Santa María da Feira los días 19 y 20 de junio del año 2000⁵⁷.

Esta relevancia en materia de PESD queda patente en las conclusiones de la Presidencia de dicho evento, las cuales marcaron tres hitos fundamentales en materia de PESD que destacamos aquí al suponer los orígenes de la definición progresiva de una defensa común. En primer lugar, se asumió el «*compromiso de elaborar una Política Europea Común de Seguridad y Defensa*» fuerte y sólida, con miras a su presencia notable en el panorama internacional y que fomentara «*el desarrollo de una capacidad militar de gestión de crisis*». En segundo lugar, la referencia explícita a que la construcción de una PESD creíble y eficaz debe pasar imperativamente por una importante mejora en la capacidad militar de la Unión, junto a una necesaria presencia de los Estados Miembros y su compromiso a conseguir este objetivo e incluso al sometimiento de los mismos y de sus aportaciones a la construcción de esa capacidad militar de la Unión a un «*mecanismo de revisión para evaluar los progresos realizados en la consecución de esos objetivos*». Por último, la aportación de la OTAN al cumplimiento de este objetivo gracias a la adopción de «*acuerdos para que los miembros no europeos de la OTAN y otros candidatos a la adhesión a la Unión Europea puedan contribuir a la gestión militar de crisis de la Unión Europea*»⁵⁸.

La ejecución y el desarrollo de la PESD no sólo es tarea propia de las instituciones europeas, sino que debe ser un objetivo común a través del cual los Estados Miembros aporten sus recursos y medios para contribuir al objetivo propuesto: la creación de un ejército común.⁵⁹ La visión nacional de cada uno de los miembros de la Unión Europea debe ser compartido en el seno de sus instituciones con la vista puesta en la ejecución de ese ejército.

⁵⁷ Consejo Europeo de Santa María Da Feira, de 19 y 20 de junio de 2000.

⁵⁸ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Santa María Da Feira, de 19 y 20 de junio de 2000. I c) *De Cara al Futuro. Política Europea Común de Seguridad y Defensa*.

⁵⁹ Artículo 26.3 TUE: *La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión.*

4.4. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARUAEPS).

No podemos llegar a visualizar y entender las actuaciones propias de la Política de Seguridad y Defensa sin un garante de las mismas. Una figura institucional que represente los valores de la Unión Europea en el panorama internacional y que ostente las prerrogativas necesarias para actuar como baluarte ante las amenazas exteriores. Hablamos aquí del Alto Representante de la Unión.

El artículo 18 TUE deja claras las funciones de dirección propias de esta figura institucional y sus delimitaciones en el campo de la seguridad y defensa al disponer en su apartado segundo que:

«El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.»

Así mismo, el citado precepto confiere además al Alto Representante la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores⁶⁰ y una de las Vicepresidencias de la Comisión Europea, siendo ésta el última el canal a través del cual el Alto Representante velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión⁶¹.

Si bien es cierto que en determinados aspectos se le reconoce al Alto Representante la facultad y capacidad para actuar por sí solo⁶², es requisito *sine qua non* la propuesta por parte del Alto Representante al Consejo por la que se podrán llevar a cabo las misiones propias de la PESD establecidas en el artículo 42 TUE. El trabajo codo con codo entre el Alto Representante y las demás instituciones europeas es un signo notorio de la integración institucional europea, sin la cual la defensa común que se pretende no tendrá cabida en el futuro. Es necesaria, por tanto, la potenciación y el esfuerzo por parte de

⁶⁰ Artículo 18.3 TUE: *El Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.*

⁶¹ Artículo 18.4 TUE: *El Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión.*

⁶² Artículo 30.1 TUE: *Cualquier Estado miembro, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, o el Alto Representante con el apoyo de la Comisión, podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la política exterior y de seguridad común y presentar, respectivamente, iniciativas o propuestas al Consejo.*

todos los organismos europeos para la consecución de la defensa común, sin la cual, y en nuestra opinión, no podrá afrontarse de manera contundente los peligros y las amenazas que dejan su huella en nuestro continente.

Vamos un paso más allá con el Tratado de Lisboa, y su compromiso en la construcción de un camino hacia una defensa sólida y unida, con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)⁶³ que servirá de apoyo a las funciones encomendadas al Alto Representante tal y como se desprende del artículo 27.3 TUE al establecer que *«En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior»*.

El papel de mediador o conciliador que el Derecho Originario atribuye al Alto Representante, le deja en una posición casi imprescindible al regular éste las relaciones entre aquellos Estados discordantes con las decisiones adoptadas en el seno del Consejo y tratar de llegar a una solución adecuada para todos los presentes⁶⁴. Queda clara así la posición conciliadora de la cual en todo momento debe hacer gala el Alto Representante, convirtiendo a esta figura en una vía de comunicación entre los Estados que no encuentran representados sus intereses y el Consejo.

⁶³ Se crea el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) a través de la Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010, estableciendo la organización y el funcionamiento del SEAE, DO L 201, 3.8.2010, p. 30.

⁶⁴ Artículo 31.2 TUE: *Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Alto Representante intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para éste.*

CAPÍTULO V. RELACIONES Y LÍMITES ENTRE LA UE Y LA OTAN

5.1. Introducción

Llegamos al final de nuestra investigación para determinar la viabilidad jurídica de un ejército común europeo. Es necesario en este punto apreciar que la mayoría de los Estados miembros pertenecientes a la Unión Europea no son sólo miembros de esta organización comunitaria, sino que los intereses de los propios Estados se ven representadas por otras Organizaciones.

Es nuestro objetivo, preservar la esencia de una integración europea en materia de defensa y advertir de los límites existentes entre la Unión Europea y sus ámbitos de actuación en seguridad y defensa y otras organizaciones de igual calado en nuestra sociedad como es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

No vamos a detenernos aquí a explicar los pormenores del surgimiento de esta Organización⁶⁵, si bien sólo es obligatorio advertir la delimitación de esta organización en tanto que su ámbito de actuación pertenece al campo de la seguridad militar, mediante los recursos aportados por los Estados pertenecientes a la misma⁶⁶.

⁶⁵ *Vid.* Capítulo 2: Análisis Histórico

⁶⁶ Resolución de 10 de abril 2002. Parlamento Europeo. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN. Estado actual de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y las relaciones UE-OTAN. DOC 29 mayo 2003, núm. 127-E, [pág. 579, Núm. Págs. 4]. Versión vigente de: 19/6/2003

5.2. Origen de las relaciones UE - OTAN: Consejo Europeo de Laeken

Debemos fijar nuestro punto de partida en el Consejo Europeo celebrado en la ciudad de Laeken (Bruselas) los días 14 y 15 de diciembre de 2001⁶⁷. Los mandatarios europeos aprovecharon las primeras ideas puestas sobre la mesa en torno a la entrada de la moneda única en nuestro continente, para tratar otros temas, a mi juicio, no menos importantes, que fueron redactados en las Conclusiones de la Presidencia de dicho Consejo. Así las cosas, se emitió en dicho cónclave una Declaración de Operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa en la que se plasmaron las capacidades operativas (por aquel entonces) de la Unión y la necesaria colaboración de la OTAN en este menester.

A día de hoy, no podemos concebir una defensa europea unida, sólida y fuerte que pueda actuar de forma autónoma si no existe una regulación clara y precisa de las relaciones entre la Unión, que aún no tiene definida en un cuerpo autónomo una defensa que integre a sus miembros, y la OTAN, cuya organización deja su huella en cada conflicto militar al que le requiere su presencia.

Es tal el miedo que impregna la cesión de soberanía para la creación de una defensa, no ya corpórea, sino más fuerte a nivel europeo que en las propias Conclusiones de la Presidencia de Laeken, antes referenciadas, se indica que si bien *«Los Estados miembros formularon contribuciones voluntarias basadas en decisiones nacionales»*, se llega a advertir que *«el desarrollo de las capacidades militares no implica la creación de un ejército europeo»*⁶⁸.

No es menos cierto que tras Lisboa la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión toma forma con el paso del tiempo, y que estas conclusiones fueron emitidas antes de la aprobación del Tratado de Lisboa. Pero, aún así, a mi juicio, aún queda mucho camino por recorrer, y no podemos hacerlo solos, sino que en primer lugar debemos apoyarnos en aquella alianza militar que de cuenta de su presencia en los conflictos internacionales. Las relaciones entre la UE y la OTAN no deben verse como una pérdida de fuerza en detrimento de la Unión, sino como una cooperación entre ambas

⁶⁷ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken. 14 y 15 de diciembre de 2001. Disponibles en www.consilium.europa.eu

⁶⁸ Anexos de las Conclusiones de la Presidencia – Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Anexo II. Declaración de Operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

organizaciones supranacionales en las que poder apoyarse mutuamente a la hora de combatir las amenazas externas.

Las Conclusiones de la Presidencia de Laeken de 2001 dedican un apartado en su Declaración de Operatividad a la *Ultimación de los Acuerdos con la OTAN*. Llegando a reconocer el Consejo que «*estos acuerdos son esenciales para la PESD e incrementarán de manera significativa las capacidades disponibles de la Unión*».

5.3. Desarrollo de las relaciones UE – OTAN

La cooperación en materia de defensa y recursos militares entre la UE y la OTAN fue recogida en la Declaración UE – OTAN sobre Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que tuvo lugar en Bruselas el 16 de diciembre de 2002. La asociación sin precedentes que consiguieron formar y poner en marcha sentó unas bases comunes entre ambas que fueron materializadas a través de dicha Declaración. Si bien reconocen que son «*dos organizaciones de naturaleza distinta*», al ser el objetivo primordial de la OTAN la defensa militar y la razón por la que se creó la alianza, no dejan lugar a dudas de la necesidad del «*refuerzo mutuo*» entre ambas potencias.

Fijan como elementos necesarios para lograr una cooperación sólida «*el diálogo, la concertación, la cooperación y la igualdad*» a la vez que marcan un respeto a los intereses propios de los Estados pertenecientes tanto a una u otra organización supranacional. El objetivo y la motivación que llevó a la creación de la presente asociación entre ambas potencias debe estar en todo momento en consonancia con «*el respeto hacia la Carta de las Naciones Unidas, pero, sobre todo, al desarrollo coherente y ventajoso de las necesidades propias de una y otra organización en materia de capacidades militares*».

Así mismo, en la presente Declaración para la unión de sus fuerzas se marcaron tres objetivos a lograr: en primer lugar, el necesario vínculo que se debe establecer entre la PESD y los estados europeos miembros de la OTAN pero que no pertenecen a la UE; en segundo lugar, una garantía fiable del acceso por parte de la Unión a las capacidades de planificación de la OTAN; y por último, el desarrollo mutuo y coherente entre ambas potencias en materia de capacidades.

5.4. Culminación de las relaciones UE – OTAN

La Declaración UE – OTAN sentó las bases de la alianza estratégica a comienzos de siglo en materia militar y dejó constancia del apoyo totalmente explícito de la OTAN a la PESD (Laborie Iglesias, 2010, pág. 3).

Si bien los orígenes de una cooperación que llega hasta nuestro días quedaron bien fijados y afianzados, dichos cimientos quedaron totalmente asentados con los Acuerdos ‘Berlín Plus’, adoptados el 17 de marzo de 2003, con el fin de conseguir un mayor desarrollo inmerso en el vínculo entre la UE y la OTAN en el campo de la gestión de crisis y conflictos internacionales. Estos Acuerdos dejaron más clara la posición de una y otra potencia de lo que lo había hecho al establecer sus principios comunes de actuación y cooperación en la Declaración UE – OTAN de 2002.

Así, los objetivos presentes en los Acuerdos ‘Berlín Plus’, y gracias a los cuales la cooperación entre ambas potencias continuó su crecimiento, llegaron incluso a promoverse en el campo del intercambio de información privilegiada entre las dos organizaciones. No sólo se logró una plena integración de la PESD en los planes de gestión de crisis propios de la OTAN, sino que la PESD llegó a ser parte más que importante en operaciones militares (en las que se pudo ver la realidad de ese acuerdo) como la ‘Operación CONCORDIA’ llevada a cabo en la República de Macedonia en el año 2003 en la que la intervención de la Unión se logró gracias a las capacidades y recursos prestados por la OTAN⁶⁹; o la ‘Operación ARTEMIS’ llevada a cabo en la República Democrática del Congo, concretamente en la región de Ituri, donde la Unión trató de llevar a cabo una «operación de paz» en mayo de 2003 con el objetivo de frenar las violencias por aquel entonces acontecidas en el continente africano (Thieux, 2010).

Tras citar las resoluciones más relevantes que certifican las relaciones UE – OTAN, debemos recordar y advertir que el TUE establece también estos límites al disponer en su artículo 42.2:

*«La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, **respetará las***

⁶⁹ EU-NATO: *The framework for permanent relations and Berlin Plus*. European Council. Disponible en: <http://www.natolibguides.info/nato-eu/documents>

obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco»

Advierte en este punto el TUE, la capacidad de elección de aquellos Estados, miembros tanto de la UE como de la OTAN, de llevar a cabo su defensa de acuerdo con las disposiciones propias de la Unión como de acuerdo a las propias de la OTAN, si bien tanto unas como las otras serán compatibles entre sí.

La Unión Europea, en su faceta de contribución al desarrollo de un panorama internacional en el que convivir de una forma más segura a través de la solidez que aporta la PESD, continúa contribuyendo hoy día en este campo. Si bien, no de una manera individualizada, sino confeccionando una defensa común a base de la fraternidad y el apoyo del que da cuenta la OTAN para con la UE.

Las contribuciones que una y otra organización supranacional realizan en favor de una defensa común, se ven reflejadas actualmente a través de las numerosas manifestaciones que dan cuenta de la relación sólida existente entre la UE y la OTAN en materia de defensa. Así, recientemente, se deja constancia de la solidez de dicha relación en la Declaración conjunta firmada por los órganos institucionales de ambas organizaciones en fecha de 8 de julio de 2016 en la capital polaca⁷⁰.

En ella, se deja constancia de que las motivaciones que conllevaron a establecer este vínculo no son otras que *«los retos sin precedente a que se enfrentan ambas organizaciones, dado que su seguridad se encuentra interconectada»*, debe ampliarse el espectro de los recursos e instrumentos que deben aportar ambas organizaciones *«para hacer frente a esos retos y mejor la seguridad de los ciudadanos»*. Se hace alusión explícita, de nuevo aquí en materia de defensa, al margen propio de los Estados miembros de la UE al respetar el *«carácter específico de cada una de sus políticas de seguridad y defensa»*. El Consejo acoge en sus conclusiones sobre la ejecución de dicha declaración la premisa de que ésta supone *«una prioridad política decisiva para la UE»*, dando lugar

⁷⁰ Declaración conjunta firmada por el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión Europea y el secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en Varsovia el 8 de julio de 2016.

así una respuesta favorable por parte de la OTAN al comprometerse a una *«continua y estrecha cooperación de refuerzo mutuo»*⁷¹.

Estas relaciones representan un punto de encuentro en el que tanto la UE como la OTAN actúan en pie de igualdad ya que se *«garantiza que las capacidades desarrolladas de forma multinacional por parte de los aliados y los Estados miembros estén disponibles tanto para las operaciones de la OTAN como de la UE»*. La presencia de la OTAN constituye un incentivo y una ayuda para la consecución de un ejército común europeo, a través de *«la cooperación y el intercambio de conocimientos»* entre ambas organizaciones. El desarrollo de esta cooperación se llevará a cabo *«en particular sobre el terreno»*, donde actúe el ejército común europeo en consonancia con las acciones colaboradoras y de apoyo de la alianza⁷².

⁷¹ Anexo. Conclusiones del Consejo sobre la ejecución de la declaración conjunta del presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión Europea y el secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte adoptadas por el Consejo en su sesión número 3506 celebrada el 6 de diciembre de 2016.

⁷² Anexo del anexo. Conjunto común de propuestas para la ejecución de la declaración conjunta del presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión Europea y el secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Propuestas 4ª (*Capacidades de Defensa*) y 7ª (*Desarrollo de capacidades en materia de defensa y seguridad*).

CONCLUSIONES

La caída de la estructura en pilares tras el Tratado de Lisboa y la dotación, gracias al mismo, de personalidad jurídica a la Unión Europea, representan un paso hacia delante en pro de una política de seguridad y defensa más sólida y unida. Hemos visto cómo nuestro continente se convertía en un campo de batalla en el cual las luchas más cruentas se dieron cita debido a afanes individualistas. La soberanía y el empoderamiento insaciable de las naciones europeas a lo largo del siglo XX no dejaron más que una estela de brechas en nuestra seguridad, dando paso a ataques continuos que ponían en duda la existencia de una defensa europea.

En esos momentos, la búsqueda de soluciones que apaciguasen el estado de ánimo de las principales potencias europeas se veía cada vez más improbable. Los Estados continentales no cejaban en su empeño por conseguir más poder tanto en su territorio como fuera de él, dejando a un lado la imperiosa necesidad de la reconstrucción de una Europa fuerte y unida. Con el paso del tiempo, la reconstrucción de las maltrechas heridas pasó a ser un asunto de cooperación entre los diferentes Estados, actuando como una suerte de vínculo entre los mismos y abandonando, así, aquellos afanes individualistas que antaño habían llevado a sus peores consecuencias.

Se ha visto cómo el proyecto europeo ha crecido sin parangón a lo largo del último siglo y que, sigue creciendo en la actualidad. Si bien es cierto que a día de hoy, sus 28 Estados miembros dejan clara su posición y los intereses de sus ciudadanos, éstos ya no lo hacen a través de sus propios cauces, sino que la defensa de esos intereses se lleva a cabo en el seno de las instituciones que encarnan la totalidad de la soberanía del pueblo europeo y la representación del mismo. El camino a recorrer para conseguir lo que hoy día podemos llamar Unión no ha sido, ni mucho menos, fácil, sino que a lo largo de sus 60 años (con la firma del Tratado de Roma en 1957) se ha visto sometido a todo tipo de amenazas y ataques que ponían en jaque la soberanía del pueblo europeo.

La idea de que seis naciones europeas llegaran a un acuerdo entre ellas para la representación de sus intereses comunes, podemos asegurar que no se encontraba en las cabezas de los mandatarios europeos a comienzos del siglo XX, pero es por todos conocido que tras la guerra llega la paz y tras una tormenta viene una gran serenidad. La

construcción de la llamada ‘Europa de los Seis’ puso la primera piedra en un camino lleno de dificultades, el camino que todos debían recorrer unidos, juntos, llegando a la conclusión de que no podía volver a repetirse un escenario de tal brutalidad como el ocurrido en la primera mitad del siglo XX.

La defensa europea sigue construyéndose a día de hoy ya que, si bien continúa reforzando su actuación, demuestra su presencia y da cuenta al panorama internacional de las soluciones que aporta a los conflictos armados. La viabilidad de una defensa personificada que refuerce la seguridad europea pasa a ser un tema de lo más acuciante en el territorio continental. Debemos servirnos de los instrumentos jurídicos de que nos dota la Unión para conseguir una defensa sólida para actuar al unísono en un vínculo impenetrable a través de la demostración de nuestra fuerza militar.

El problema de que actualmente no exista un ejército común europeo no deriva de una falta de medios jurídicos, sino de una falta de afán europeísta. No negaremos el hecho de que ha habido grandes cambios notables desde el surgimiento de la Unión hasta nuestros días en materia de cesión de soberanía perteneciente a sus Estados miembros, pero sí se ha demostrado que queda aún camino por recorrer, actos que llevar a cabo que culminen en una Unión más fuerte y presente en el panorama internacional. Tanto las instituciones como los medios de que disponen deben materializarse, ponerse en práctica y sentar así las bases de una defensa corpórea que represente a todo el pueblo europeo.

Queda demostrado a lo largo de la presente investigación la presencia de medios jurídicos más que suficientes para alcanzar nuestro objetivo y conseguir dotar de personificación a una defensa europea. Conseguir una Unión más fuerte pasa por ostentar una defensa más sólida. Queda en nuestra manos, como parte fundamental del proyecto europeo, el continuar avanzando hacia una Unión fuerte, impenetrable y, en definitiva, unida.

No podemos obviar, como decía, los avances que se han llegado a conseguir en materia de defensa dentro de la Unión Europea desde que los mandatarios europeos estamparan su firma a favor de una unión sólida a mediados de siglo. Hemos estudiado con detenimiento las razones que nos llevan a determinar con exactitud que jurídicamente existe la posibilidad firme y real de crear un ejército común europeo. El problema competencial acerca de quién tendría la potestad necesaria para poner sobre la mesa los

primeros engranajes que motivasen la creación de un ejército europeo queda solventado a través del análisis doctrinal y normativo. Las normas que gobiernan y aseguran los intereses de cada Estado miembro certifican la validez de estas afirmaciones, dando plenitud a nuestro trabajo de investigación y legitimando las observaciones que hemos realizado.

La presencia de la Unión Europea en el campo de la defensa queda más que justificada y avalada. La cooperación entre los Estados miembros representa, hoy más que nunca, la llave que consiga abrir la puerta hacia la creación de un ejército común europeo.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Verdugo, M. (2004). *LA APORTACIÓN DE LA CONVENCION EUROPEA A LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN*. Barcelona, Cataluña, España: CIDOB edicions.

Aldecoa Luzárraga, F., & Guinea Llorente, M. (2008). *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. Madrid, Madrid, España: Marcial Pons (Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.).

Bilancia, P. (2010). POSIBLES DESARROLLOS FUTUROS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DESPUÉS DEL TRATADO DE LISBOA. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* (13), 243-267.

Carrión Ramírez, B. (2004). De Dunkerque a Bosnia: Cincuenta años de defensa en Europa. *Cuadernos de Estrategia. La seguridad y la defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades* , 19-52.

Cossío Capdevila, A., & Alonso Rodríguez, S. (2005). Análisis de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en las operaciones de mantenimiento de la paz de distintas organizaciones internacionales y su control. *Revista Española de Control Externo* , 7 (19), 103-130.

Fernández Fernández, J. J. (1998). El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (3).

Fernández Sola, N. (2003). La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea. *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* (11), 10-26.

Fuentetaja Pastor, J. Á. (2015). El consejo: de secretario a administración. En J. Á. Fuentetaja Pastor, *Derecho Administrativo Europeo*. Civitas, SA.

Fuentetaja Pastor, J. Á. (2015). Las agencias europeas. En J. Á. Fuentetaja Pastor, *Derecho Administrativo Europeo* (pág. Cap. VI). Civitas, SA.

García Pérez, R. (2008). La política de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa. (U. d. Monnet, Ed.) *Anuario de derecho europeo* (5), 101-117.

Garrido Rebolledo, V. (2010). *EL FUTURO DE LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS EN EL MARCO DE LA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa, Documentos de Seguridad y Defensa. Catálogo General de Publicaciones Oficiales.

Girona, C. (Octubre de 2016). Relanzando la respuesta rápida militar: Los Battlegroups. *Revista UNISCI / UNISCI Journal* N° 42 , 241-276.

Gosalbo Bono, R. (2006). Some reflections on the CFSP Legal Order. (C. C. Ceriol, Ed.) *Common Market Review* (43), 66-67.

Herrero de la Fuente, A. A. (1997). La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y su necesaria revisión. *Revista de Estudios Europeos* (16), 3-15.

Laborie Iglesias, M. A. (2010). La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica . *ARI. Real Insituto Elcano. Área: Seguridad y Defensa* (25/2010), 1-8.

Mangas Martín, A., & Liñán Nogueras, D. J. (2016). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (9ª ed.). Madrid, Madrid, España: TECNOS (GRUPO ANAYA, S.A.).

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2002). La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* , 6 (12), 343-391.

Moliner González, J. A. (2008). *De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente*. (Á. d.-A. (ARI), Ed.) Real Instituto Elcano.

Núñez Villaverde, J. A. (2006). *La Estrategia Europea de Seguridad desde la perspectiva de la protección de civiles en conflictos armados*. (Vol. 4). (F. García Calero, Ed.) Madrid, Madrid, España: Cuadernos del IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria).

Ortega Álvarez, L. (2005). Hacia un concepto integral de seguridad europea. *Revista Española de Derecho Europeo* (15).

Ortega Klein, A. (1980). El Manto de Penelope: Francia y la Comunidad Europea de Defensa. *Revista de Estudios Internacionales* .

Priego Moreno, A. (2011). *La consolidación de la PESC. ¿Una diplomacia y defensa común?* Instituto Español de Estudios Estratégicos.

R.O.I. (1954). La Unión Europea Occidental. (D. -U. Rioja, Ed.) *Revista de Política Internacional* , 79.

Robertson, A. H. (1974). La Unión Política Europea. *Revista de Instituciones Europeas* , 1 (1), 17-32.

Sánchez Ramos, B. (2001). La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras el Tratado de Niza. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (5), 821-834.

Thieux, L. (11 de Mayo de 2010). *IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria)*. Obtenido de Artemis: operación de paz de la UE en África: www.iecah.org

Urrea Corres, M. (2016). Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad tras los atentados de París : la respuesta europea frente al terrorismo internacional. *Revista Española de Derecho Europeo* (57/2016).

Wessel, R. A. (2008). The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities. En A. Dashwood, & M. Maresceau, *Law and Practice of EU External Relations : Salient Features of a Changing Landscape*. (págs. 145-180). Cambridge.

Wessels, W., & Bopp, F. (2008). The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead? *The Changing Landscape of European Liberty and Security* (10), 26-27.