



FACULTAD DE DERECHO

**LAS CLÁUSULAS DE SOLIDARIDAD Y
DE ASISTENCIA MUTUA EN LA
POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN
EUROPEA**

Activación tras los atentados terroristas de París
(15 de noviembre de 2015)

Autor: Claudia López del Villar

5º E-3 B

Derecho Internacional Público

Tutor: Irene Claro Quintans

Madrid
Abril, 2017

Madrid
Abril, 2017

RESUMEN

La creciente amenaza terrorista en Europa ha elevado las alarmas de los Estados e instituciones europeas, provocando una reflexión sobre las estrategias e instrumentos jurídicos de defensa frente a posibles ataques. Este trabajo de investigación realiza un estudio detallado de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, examinando su evolución a través de los sucesivos Tratados y su relación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En segundo lugar, se lleva a cabo un análisis jurídico de las cláusulas de solidaridad (artículo 222 TFUE) y asistencia mutua (artículo 42.7 TUE), introducidas por medio del Tratado de Lisboa con el objetivo de reforzar las estrategias de seguridad y defensa colectiva de los Estados miembros. Por último, se analiza la primera activación de la cláusula de asistencia mutua tras los atentados de París de 15 de noviembre de 2015, evaluando la pertinencia de la invocación de la legítima defensa y el procedimiento seguido.

Palabras clave: Derecho internacional, Derecho comunitario, Unión Europea, política exterior, defensa, seguridad, legítima defensa colectiva, solidaridad, asistencia mutua

ABSTRACT

The increasing terrorist threat over Europe has raised concerns from both States and European institutions, fostering reflection on the strategies and legal instruments available to confront possible attacks. This dissertation carries out a detailed study of the European Union's foreign policy and security, examining its evolution throughout the subsequent Treaties and its relationship with the North Atlantic Treaty Organization (NATO). This paper also performs a legal analysis of the solidarity clause (article 222 TFEU) and the mutual assistance clause (article 42.7 TEU), introduced by the Lisbon Treaty to reinforce the security and mutual defence strategies of the European Union's State members. Finally, it analyses the first ever activation of the mutual assistance clause after the Paris attacks on 15 November 2015, assessing the appropriateness of invoking self-defence and the procedure followed.

Keywords: International law, European law, European Union, foreign policy, defence, security, collective self-defence, solidarity, mutual assistance

LISTADO DE ABREVIATURAS

11-M	Atentados del 11 de marzo de 2004 perpetrados en Madrid en cuatro trenes de la red de Cercanías en Madrid
11-S	Atentados del 11 de septiembre de 2001 perpetrados por el grupo terrorista Al-Qaeda contra Estados Unidos
AED	Agencia Europea de Defensa
ARUAEPS	Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA	3
2.1. Acción exterior de la Unión Europea	3
2.2. Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea	8
2.3. Relación entre la Unión Europea y la OTAN	13
3. LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD (ARTÍCULO 222 TFUE)	16
3.1. Contexto histórico de la cláusula de solidaridad	16
3.2. Análisis formal de la cláusula y diferencias con la cláusula de asistencia mutua	19
3.3. Análisis del fondo de la cláusula	20
3.3.1. <i>Consideraciones generales</i>	20
3.3.2. <i>Ámbito de aplicación</i>	21
3.3.3. <i>Procedimiento de aplicación</i>	22
4. LA CLÁUSULA DE ASISTENCIA MUTUA (ARTÍCULO 42.7 TUE)	23
4.1. Contexto histórico de la cláusula de asistencia mutua	23
4.2. Análisis del fondo de la cláusula	24
4.3. Relación entre la cláusula de asistencia mutua y el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte	27
5. APLICACIÓN PRÁCTICA EN LOS ATENTADOS DE PARÍS (13 DE NOVIEMBRE DE 2015) Y SUS CONSECUENCIAS	30
5.1. Hechos acaecidos	30
5.2. Invocación del artículo 42.7 TUE y consecuencias	31
5.2.1. <i>Invocación de la cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 TUE)</i>	31
5.2.2. <i>Opción por artículo 42.7 frente a otras alternativas</i>	32
5.2.3. <i>Respuesta de los Estados miembros y de las instituciones europeas</i>	33
5.2.4. <i>Límites del recurso a la legítima defensa y controversia</i>	35
5.3. Estrategia Global de política exterior y de seguridad de la Unión Europea	37
6. CONCLUSIONES	38
BIBLIOGRAFÍA	42

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la creciente amenaza terrorista sobre Europa ha hecho saltar las alarmas, tanto de los Estados miembros como de las instituciones de la Unión Europea, provocando una reflexión sobre la política de seguridad y defensa de la Unión ante estos ataques. Algunos ejemplos de amenazas a la seguridad europea son el atentado contra el Museo Judío de Bruselas en mayo de 2014 o los ataques contra el semanario satírico francés *Charlie Hebdo* en enero de 2015.¹ Otros ejemplos más recientes son los atentados de París en noviembre de 2015, los ocurridos en Bruselas en marzo de 2016, en Niza en julio del mismo año o en Londres en marzo de 2017.

Ante esta situación, ha surgido la necesidad de desarrollar instrumentos jurídicos de protección frente a las amenazas a la seguridad y defensa europeas. En este sentido, el Parlamento Europeo destacó en su Resolución de 12 marzo de 2015² el empeoramiento de la seguridad en la Unión Europea y la importancia de mejorar las capacidades de defensa de los Estados miembros. Asimismo, subrayó la obligación asumida por los Estados miembros en el Tratado de la Unión Europea de apoyar activamente la política exterior y de seguridad de la Unión Europea.

La cercanía de la amenaza terrorista que reflejan los atentados de los últimos años también ha supuesto una puesta a prueba de los mecanismos de política exterior y defensa instituidos en los Tratados de la Unión, y la capacidad de ésta de coordinar de forma coherente la actuación de los Estados miembros en estos ámbitos.

En esta línea, los atentados cometidos por la organización terrorista Daesh en París el 15 de noviembre de 2015 supusieron una toma de conciencia de la magnitud y severidad de la amenaza. La novedosa invocación por Francia de la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea puso de manifiesto la inexperiencia de los Estados miembros y las instituciones europeas en materia de defensa colectiva europea, así como la necesidad urgente de desarrollar un verdadero compromiso con la política exterior y defensa europeas, ámbitos en los que tradicionalmente se ha entorpecido el proceso de integración europea por falta de voluntad política de los Estados.

¹ DÍAZ, G. y RODRÍGUEZ, P., “La Unión Europea y el terrorismo islamista”, *Revista UNISCI*, núm. 39, pp. 176-177

² Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2015, sobre el informe anual de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo (2014/2219(INI))

El presente trabajo tiene como objetivo el análisis de la política exterior y defensa de la Unión Europea, incidiendo en las competencias de la Unión y la relación entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Dentro del estudio de la seguridad y defensa europeas, se ha centrado la investigación en el análisis jurídico de las cláusulas de solidaridad (artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE) y asistencia mutua (artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, en adelante TUE). Estas cláusulas se articulan bajo la rúbrica del Tratado de Lisboa con la intención de dotar a la Unión Europea de instrumentos eficaces para dar una respuesta conjunta a las agresiones terroristas en el territorio de alguno de sus Estados miembros. Por último, el trabajo se centra en la invocación por Francia de la cláusula de asistencia mutua tras los atentados de París del 15 de noviembre de 2015, su posterior aplicación y las críticas y controversias suscitadas. Para alcanzar los objetivos de investigación planteados, se ha llevado a cabo una revisión de la literatura existente, junto con el análisis jurídico de los Tratados europeos, así como el estudio de diversos documentos y declaraciones tanto de los Estados miembros como de las instituciones de la Unión.

En cuanto a la estructura, a modo de introducción y para una mejor comprensión del contexto en que se insertan las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua objeto de análisis jurídico, en el primer epígrafe se recogen las cuestiones fundamentales de la política exterior de la Unión Europea. Se comenzará definiendo los elementos principales de la acción exterior de la Unión Europea, y posteriormente se analizará la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Para finalizar el epígrafe, se perfilarán las características de la relación entre la Unión Europea y la OTAN. A continuación, en el segundo epígrafe se procede al análisis formal y de fondo de la cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE, mientras que el tercer epígrafe comprende el análisis jurídico de la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 TUE y sus principales diferencias con la cláusula de legítima defensa colectiva del Tratado del Atlántico Norte. Por otra parte, el cuarto epígrafe se centrará en el análisis de la activación de la cláusula de asistencia mutua tras los atentados de París de noviembre de 2015, por tratarse de la primera vez que se acude a este mecanismo ante un ataque terrorista. En este epígrafe se profundizará en los detalles de su aplicación, así como en los debates e interrogantes que provocó su aplicación en el Derecho internacional.

2. INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Acción exterior de la Unión Europea

La acción exterior comprende la totalidad de iniciativas y competencias de las instituciones y órganos de la Unión Europea en sus relaciones con otros Estados u organizaciones internacionales. La definición de la dimensión exterior de la Unión Europea ha sido imprescindible desde sus inicios, en tanto que la Unión se inserta en un contexto caracterizado por la interdependencia económica y la creación del mercado comunitario tiene una gran repercusión en las relaciones comerciales internacionales. Adicionalmente, los vínculos coloniales que mantenían algunos Estados miembros en los inicios de la Unión también hicieron necesario definir sus relaciones exteriores³.

La acción exterior europea se perfila tanto en el Título V del Tratado de la Unión Europea (artículos 21 a 46) como en la Quinta Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 205 a 222).

Así, el artículo 21.1 TUE establece: *“La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.*

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

En relación con este último párrafo del artículo mencionado, cabe destacar que a partir de la firma del Tratado de Lisboa⁴ y la entrada en vigor de la última revisión del TUE se

³ BOURRINET, J. y TORRELLI, M., *Les relations extérieures de la CEE*, PUF, París, 1992, p.4

⁴ Tratado de Lisboa, firmado por los Estados miembros de la Unión Europea el 13 de diciembre de 2007 (entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009).

reconoce personalidad jurídica a la Unión, según la dicción del artículo 47 TUE⁵. La atribución de personalidad jurídica a la Unión supone también la atribución de capacidad jurídica plena para la celebración de acuerdos con entidades internacionales. Al ser un sujeto de Derecho internacional, tiene capacidad para ser titular de derechos y obligaciones internacionales, y puede ser asimismo sujeto activo y pasivo de responsabilidad internacional. Esta personalidad jurídica internacional se manifiesta en su capacidad de concluir acuerdos internacionales con terceros Estados y organizaciones internacionales. Además, tendrá derecho de legación activo y pasivo, y podrá participar como miembro en organizaciones internacionales, sustituyendo a los Estados miembros en las mismas o actuando junto con ellos.⁶

Por otra parte, según el artículo 21.2 TUE⁷ la acción exterior tiene diversos objetivos, entre los que destacan la defensa de los valores e intereses fundamentales de la Unión Europea, así como su seguridad, independencia e integridad; el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional; el apoyo al desarrollo sostenible en diversos ámbitos; el fomento de la participación de todos los Estados en la economía mundial; y la promoción de un sistema internacional global basado en la cooperación multilateral entre Estados y la buena gobernanza.

⁵ Art. 47 TUE: “La Unión tiene personalidad jurídica.”

⁶ LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “La acción exterior de la Unión: las relaciones exteriores (I)” en MANGAS MARTÍN, A. (coord.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 523-527

⁷ Art. 21.2 TUE: “La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.”

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Unión Europea debe ejercer sus competencias en la escena internacional. Por tanto, la actuación exterior de la Unión dependerá del ejercicio de competencias que tenga atribuido en cada materia. En este sentido, cabe destacar que existen marcadas diferencias entre el poder de actuación de la Unión en materias de política exterior y seguridad común, y su poder de actuación en relación con otras materias, conocidas como políticas comunes. Conocer las diferencias en la regulación de las políticas comunes y la política exterior y de seguridad común (PESC) es fundamental para entender las dificultades a las que tradicionalmente se ha enfrentado la ejecución y desarrollo de la PESC.

Para explicar estas diferencias en poder de actuación, comenzaremos haciendo referencia a las categorías de competencias y la distribución de las mismas que efectúa el TFUE. Existen tres categorías de competencias: exclusivas, compartidas y de apoyo. En los ámbitos de competencia exclusiva, sólo la Unión tiene capacidad de legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes⁸. Los Estados miembros sólo podrán legislar si la Unión les faculta a ello o para aplicar actos de la Unión. La Unión estará obligada jurídicamente a ejercer plenamente las competencias exclusivas que se le reconocen, y los Estados miembros a aplicar los actos adoptados por la Unión. Por otro lado, en los ámbitos de competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, ambos tendrán potestad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Sin embargo, los Estados miembros sólo podrán ejercer su competencia si la Unión no ejerce la suya.⁹ Por último, las competencias de apoyo son aquellas en las que la Unión únicamente puede llevar a cabo acciones de coordinación o apoyo a la acción de los Estados miembros, complementando esta acción sin llegar en ningún caso a sustituirla.¹⁰

⁸ Art. 2.1 TFUE: “Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión”.

⁹ Art. 2.2. TFUE: “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.”

¹⁰ Art. 2.5 TFUE: “En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en los Tratados, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos.”

Por otra parte, y como afirman MATA DIZ y MOLINA DEL POZO¹¹, las competencias de la Unión Europea se delimitan conforme al principio de atribución. Ello implica que, tal y como establece el artículo 4 TUE en su apartado 1¹², toda competencia no atribuida a la Unión Europea en los Tratados corresponderá a los Estados miembros. Además, estos autores señalan que el ejercicio de las competencias compartidas será modulado por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, de conformidad con el artículo 5.1 TUE¹³. Por otra parte, MANGAS MARTÍN¹⁴ afirma que la Unión carece de competencias propias, sino que todas sus competencias derivan de la atribución de los Estados miembros, quienes conservan su titularidad. Por ello, coincide con MATA DIZ y MOLINA DEL POZO y sostiene que “*todo lo no regulado en los Tratados permanece bajo soberanía nacional*”.

Estas consideraciones constituyen el origen de la diferencia en el tratamiento de la PESC frente a otras competencias de la Unión. Así, mientras la mayoría de competencias que ejerce la Unión le han sido formalmente atribuidas de conformidad con los principios enunciados y los artículos 2 a 6 TFUE bien como competencias exclusivas, como competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros o como competencias de apoyo, las competencias relativas a la PESC no se encuadran en ninguna de estas categorías y por ello se consideran competencias específicas, cuya regulación está sujeta a peculiaridades. De acuerdo con el artículo 24.1 TUE¹⁵, la Unión

¹¹ MATA DIZ, J.B. y MOLINA DEL POZO, C.F., “La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 43, núm. 118, p. 40

¹² Artículo 4.1 TUE: “*De conformidad con lo establecido en el artículo 5 [que recoge los principios que rigen la delimitación de competencias], toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.*”

¹³ Artículo 5.1 TUE: “*La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.*”

¹⁴ MANGAS MARTÍN, A., “La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomo*, 2008, p. 4

¹⁵ Artículo 24.1 TUE: “*La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.*

La política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos. La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados. La función específica del Parlamento Europeo y de la Comisión en este ámbito se define en los Tratados. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado y para

será competente en todos los ámbitos relacionados con la PESC y se encargará de definir y aplicar esta política. Sin embargo, se excluye la posibilidad de adoptar actos legislativos en este ámbito. Todo esto provoca que el avance en la comunitarización de materias como la seguridad o la defensa sea más lento y presente mayores dificultades que el de otros ámbitos en los que la Unión Europea tiene mayor libertad para ejercer sus competencias. En el próximo apartado del presente epígrafe se profundizará en las características y peculiaridades de la PESC.

Por último, otra de las grandes aportaciones del Tratado de Lisboa a la acción exterior europea es la creación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARUAEPS o “Alto Representante”) y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El ARUAEPS tiene dos funciones fundamentales. Por un lado, actúa como vicepresidente de la Comisión y ejerce las responsabilidades de la Comisión en materia de relaciones exteriores, velando por la coherencia de la acción exterior de la Unión y encargándose de su coordinación. Por otro lado, como ARUAEPS está al frente de la PESC y la PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa), y en relación con las mismas presenta propuestas relativas a ambas políticas¹⁶ y a la aplicación de la cláusula de solidaridad, dirige su ejecución y expresa la posición de la Unión ante terceros¹⁷. Gracias a su posición como ARUAEPS y Vicepresidente de la Comisión, el Alto Representante se encuentra en una situación privilegiada para dotar de coherencia a la PESC con las relaciones exteriores de la Unión.¹⁸ A pesar de su capacidad de impulsar la política exterior de la Unión, la figura del ARUAEPS ha sido a menudo criticada por los Estados miembros, para los que es difícil ceder su soberanía en materia de política exterior. Dentro de la propia Unión Europea, también ha sido criticado el escaso

controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”

¹⁶ Arts. 18.2 y 24.1 TUE

¹⁷ Art. 34 TUE

¹⁸ LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “La acción exterior de la Unión: la política exterior y de seguridad común” en MANGAS MARTÍN, A. (coord.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 583

presupuesto que se otorga a esta figura a pesar de la importancia de su actuación¹⁹. Actualmente, el puesto de ARUAEPS lo ocupa Federica Mogherini²⁰.

Adicionalmente, el SEAE está formado por funcionarios públicos europeos que colaboran con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Esta institución asiste al ARUAEPS en el ejercicio de sus funciones y representa y defiende los intereses de la Unión en delegaciones en terceros Estados y ante organizaciones internacionales²¹.

2.2. Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea

La Unión Europea no nació con vocación de convertirse en una alianza política entre los Estados miembros en materia de seguridad y defensa, sino que inicialmente se trataba de una unión puramente económica. El fracaso en la creación de una Comunidad Europea de Defensa en 1952, que no prosperó debido a la falta de apoyo de la Asamblea Nacional francesa, pone de manifiesto el recelo de los Estados frente a la integración de sus estrategias de defensa²². A pesar de ello, sí se logró crear la Unión Europea Occidental (UEO), que nació al amparo del Tratado de Bruselas de 1948²³ como una asociación político-militar para promover la autodefensa colectiva europea. Esta organización, sin embargo, siempre se mantuvo a la sombra de la OTAN y la Unión Europea, terminando esta última por absorber sus funciones²⁴. Como consecuencia de ello, la UEO desapareció el 30 de junio de 2011.

¹⁹ PASCUAL PLANCHELO, V.C., “La débil Europa: Consideraciones críticas sobre la política exterior de la Unión”, *Revista de Ciencias Sociales Apostá*, núm. 42, pp. 2-9

²⁰ Federica Mogherini fue nombrada Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad por el Consejo Europeo el 30 de agosto de 2014. Ejercerá el cargo del 1 de noviembre de 2014 al 31 de octubre de 2019. Consejo Europeo, Comunicado de Prensa EUCO 165/14, 30 de agosto de 2014 (disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/144613.pdf, última consulta 3/4/2017)

²¹ Art. 27.3 TUE

²² BLANKE, H-J. y MANGIAMELI, S., “Article 42 [CSDP: Goals and Objectives; Mutual Defence] en BLANKE, H-J. y MANGIAMELI, S. (eds.) *The Treaty on European Union (TEU)*, Springer, Berlín, 2013, pp. 1203-1204

²³ Tratado de Bruselas, firmado el 17 de marzo de 1948; el nombre de Unión Europea Occidental se adoptó en los Protocolos de enmienda del mismo firmados el 23 de octubre de 1954.

²⁴ ALCARAZ ALBERO, F. “La configuración del marco defensivo europeo tras la Segunda Guerra Mundial: el papel de la UEO”, *Documento Marco 07/2011 del IEEE*, 2011, pp. 13-15

De acuerdo con Urrea Corres²⁵, la evolución de la integración económica europea hacia una alianza política caracterizada por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se ha producido como consecuencia de la percepción de nuevas amenazas y potenciales conflictos, así como por la aspiración europea de convertirse en una potencia relevante en el mundo globalizado. Inicialmente y tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, los Estados decidieron confinar las materias relacionadas con seguridad y defensa a la OTAN y la ya desaparecida Unión Europea Occidental.

Posteriormente, la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea se instauró con el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, conocido como Tratado de la Unión Europea (TUE) y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. De acuerdo con este Tratado, la PESC constituía uno de los tres pilares de la Unión, y se definía como un pilar intergubernamental diferenciado dentro de la Unión Europea con el objetivo de afirmar la identidad de la Unión en el ámbito internacional y adoptar posiciones y acciones comunes²⁶. Sin embargo, el carácter intergubernamental del proceso de toma de decisiones y el requisito de unanimidad dificultaban enormemente la actuación práctica.

El Tratado de Ámsterdam²⁷ facilita la toma de decisiones en el ámbito de la PESC introduciendo el concepto de abstención constructiva²⁸, así como las votaciones por mayoría cualificada. Además, este Tratado introduce la figura del Alto Representante de la PESC, predecesor del actual ARUAEPS²⁹. Por su parte, el Tratado de Niza³⁰ no introduce modificaciones notables en política exterior.

Con la firma del Tratado de Lisboa se elimina la estructura en pilares de la Unión Europea y busca reforzar el proceso de integración europea en materia de política

²⁵ URREA CORRES, M., “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad tras los atentados de París: la respuesta europea frente al terrorismo internacional”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 57, p. 17, nota al pie núm.15

²⁶ PARLAMENTO EUROPEO, “Política exterior: objetivos, mecanismos y resultados”, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, 2017, p.1

²⁷ Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 (entrada en vigor el 1 de mayo de 1999)

²⁸ La abstención constructiva introducida por el Tratado de Ámsterdam permite a un Estado no aplicar una decisión concreta de política de la Unión admitiendo que ésta sea vinculante para la Unión en su conjunto. Actualmente se recoge en el art. 31 TUE.

²⁹ “Política exterior: objetivos, mecanismos y resultados” cit. p.1

³⁰ Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001 (entrada en vigor el 1 de febrero de 2003)

exterior³¹. El nuevo marco jurídico de la PESC aparecerá en los artículos 23 a 46 del TUE, dentro del Título V relativo a la acción exterior de la Unión. En este sentido, el artículo 23 TUE establece que los principios y objetivos perseguidos a través de la PESC son los objetivos genéricos de la acción exterior europea ya mencionados. Por otra parte, el artículo 24.1 TUE define los objetivos concretos y el ámbito de actuación de la Unión al afirmar: *“La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.*

La política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos (...).”

Por otra parte, las obligaciones generales de los Estados miembros en materia de política exterior se recogen en el artículo 24.3 TUE que determina que los Estados miembros *“apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión en este ámbito.”* Además, según este artículo los Estados miembros deberán desarrollar conjuntamente la solidaridad política mutua y abstenerse de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que los perjudique.

Los artículos 23 y 24 TUE referidos perfilan las características de la política exterior europea concebida por el Tratado de Lisboa. De acuerdo con MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES³², destaca la combinación entre unos objetivos ambiciosos y una articulación muy modesta. En este sentido, señala que la regulación de la PESC se caracteriza por las numerosas peculiaridades institucionales, entre ellas la imposibilidad de adoptar actos legislativos, la preeminencia del Consejo Europeo en la toma de decisiones, el requisito de unanimidad para la adopción de decisiones³³ y la exclusión de controles *ex post*, en el sentido de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) carecerá de competencia en relación con las decisiones de política exterior, y

³¹ VILLALBA FERNÁNDEZ, A. “El Tratado de Lisboa y la política común de seguridad y defensa” en IEEE (ed.), *Panorama estratégico 2009/2010*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2010, p. 154

³² MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista del IEEE*, núm. 0/2012, pp. 139

³³ Aunque se admite también la ya mencionada abstención constructiva (art. 31 TUE).

sólo podrá actuar en la medida en que las instituciones europeas se extralimiten de sus competencias o para controlar la legalidad de aquellas decisiones que establezcan medidas restrictivas para personas físicas o jurídicas³⁴.

Se puede considerar que se mantiene el papel predominante de los Estados a través de las restricciones en el ejercicio de las competencias y que, en consecuencia, prácticamente podría considerarse que continúa existiendo la estructura de pilar intergubernamental anterior al Tratado de Lisboa³⁵. En este sentido, la Declaración (nº13) relativa a la política exterior y de seguridad común, aneja al Tratado de Lisboa, establece que las disposiciones del Tratado relativas a política exterior deberán entenderse sin perjuicio de la responsabilidad y capacidad de los Estados miembros para formular y dirigir su propia política exterior y sin menoscabo del carácter específico de las políticas de seguridad y defensa nacionales. En consecuencia, podemos afirmar que a pesar de la voluntad de crear una política exterior comunitaria que eventualmente dé lugar a una seguridad y defensa comunes, la falta de atribución de autonomía a las instituciones europeas para la toma de decisiones en el ámbito de la PESC muestra el recelo de los Estados miembros y su deseo de mantener su capacidad de decisión independiente al margen de las políticas europeas, aunque de conformidad con el artículo 24.3 TUE no puedan contravenir los intereses de la Unión.

Por otra parte, en relación a la seguridad y defensa de la Unión Europea, con el Tratado de Lisboa se instituye la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), recogida en los artículos 42 a 46 TUE. La PCSD se integra dentro de la PESC, y pretende avanzar hacia el desarrollo de una política común de defensa *“una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad”* (artículo 42.2 TUE). El artículo mencionado establece también que *“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 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.”* Este inciso final muestra la interconexión existente entre la política de defensa

³⁴ Arts. 24.1 TUE y 275 TFUE

³⁵ “Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia”, cit. p. 139, nota al pie 6

europea y la defensa en el marco de la OTAN, que se desarrollará en el apartado siguiente.

En materia de defensa, el Tratado de Lisboa también amplía las competencias de la Agencia Europea de Defensa (AED), incorporándola a los Tratados en los artículos 42.3 y 45 TUE. La AED se encuentra bajo la autoridad del Consejo y tiene el objetivo de desarrollar la capacidad de defensa europea y reforzar su potencia armamentística. Para ello, define los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros, propone proyectos para alcanzarlos y fomenta la investigación en tecnología de defensa. Adicionalmente, con el objetivo de mejorar la cooperación en materia de defensa de los Estados miembros, se extiende el mecanismo de cooperación reforzada al ámbito de la defensa (artículos 20 TUE y 329 TFUE). Este mecanismo permite a los Estados miembros que deseen colaborar en materia de defensa hacerlo en los supuestos en que no exista unanimidad, adoptando actos que vincularán únicamente a los Estados que los suscriban. Asimismo, se posibilita el establecimiento de un mecanismo de cooperación estructurada permanente entre aquellos Estados que cumplan ciertos criterios de capacidad militar y suscriban acuerdos entre sí (artículo 42.6 TUE). Por último, el Tratado de Lisboa también introduce la cláusula de asistencia mutua en el artículo 42.7 TUE, que se tratará en profundidad en el epígrafe 4.

Todas estas medidas tienen como objetivo mejorar la capacidad de respuesta de la Unión ante la amenaza del terrorismo y posibles conflictos armados. Según MARTÍNEZGARNELO CALVO³⁶, la respuesta a los conflictos, amenazas y riesgos a los que se enfrenta la Unión Europea debe reunir las siguientes características: autosuficiente y sostenible en el tiempo, interoperable, tecnológicamente avanzada, eficiente orgánica y logísticamente, y de carácter profesional.

La creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia está también íntimamente relacionada con los objetivos y ámbitos de la política exterior europea. En este sentido, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES³⁷ destaca que con el Tratado de Lisboa se concluye el proceso de comunitarización de las materias relacionadas con el espacio de libertad, seguridad y justicia en un intento de incrementar la seguridad interna de la Unión y

³⁶ MARTÍNEZGARNELO Y CALVO, G.K., “La política exterior de la Unión Europea: balance del Tratado de Lisboa en materia de prevención de conflictos”, *Nómadas. Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 46, núm. 2015.2, p. 10

³⁷ “Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia” cit. p. 142

hacer frente al terrorismo internacional. Algunos de los mecanismos articulados en este sentido son la asunción de competencias en materia de control de fronteras, inmigración, asilo y cooperación policial y judicial en materias tanto civiles como penales. La personalidad jurídica de la Unión y su consiguiente capacidad para suscribir acuerdos y tratados en esta materia han supuesto un gran avance a la hora de agilizar su actuación en estos ámbitos. Destaca también la inclusión de la cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE, desarrollada en el epígrafe 3 del presente trabajo. Según diversos autores³⁸, esta cláusula de solidaridad no se limita estrictamente al ámbito de defensa, sino que se refiere a una asistencia completa que debe abarcar una pluralidad de ámbitos.

En conclusión, podemos afirmar que con el Tratado de Lisboa se institucionaliza la PCSD y se refuerza la cooperación entre los Estados miembros en materias de defensa, posibilitando la creación de una política de defensa común si los Estados así lo desearan. Sin embargo, dada la escasa aplicación práctica de estas reformas cabe pensar que aún persiste la falta de visión común y voluntad política de cooperación en asuntos de defensa por parte de los Estados. Además, los avances en materia de seguridad y defensa deben ser complementarios a las obligaciones de determinados Estados en la OTAN para evitar duplicidades. En relación con el espacio de libertad, seguridad y justicia, sin embargo, sí se aprecia un mayor avance hacia el establecimiento de políticas comunes a través de las instituciones europeas³⁹.

2.3. Relación entre la Unión Europea y la OTAN

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tiene su origen en la firma del Tratado de Washington de 1949, suscrito el 4 de abril de 1949 por diez países de América del Norte y Europa Occidental. Esta alianza entre Estados tiene por objeto su defensa y la protección de su seguridad, y se basa en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas⁴⁰, que reconoce el derecho a la legítima defensa individual o colectiva

³⁸ *Ibidem*, p. 141; y “La política exterior de la Unión Europea: balance del Tratado de Lisboa en materia de prevención de conflictos”, cit. p. 9

³⁹ COLOM PIELLA, G., “Los límites de la defensa europea”, *Boletim Meridiano* 47, vol. 15, núm. 142 marzo-abril 2014, pp. 65-67

⁴⁰ Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas: “*Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de*

en caso de ataque a un Estado. Progresivamente, la OTAN fue admitiendo la entrada de nuevos miembros en la organización, y en la actualidad 22 Estados miembros de la Unión Europea forman también parte de la OTAN⁴¹. Por ello, las relaciones entre ambas organizaciones son de capital importancia, especialmente a la hora de perfilar la estrategia de defensa y política exterior de la Unión y evitar duplicidades. Además, la defensa de Europa ha descansado durante décadas en la OTAN, por lo que a la hora de definir una estrategia de política exterior y defensa europea es fundamental considerar la relación Unión Europea-OTAN.⁴²

La necesidad de desarrollar una política de defensa propiamente europea se puso de manifiesto en la cumbre franco-británica de Saint-Malo de 1998⁴³, en la que ambos Estados resaltaron la importancia de crear una política de defensa común que permitiera a la Unión Europea gozar de capacidades propias y autonomía en este ámbito, aunque siempre manteniendo los compromisos y obligaciones adquiridos por los Estados miembros que sean al mismo tiempo parte de la OTAN.

Cabe destacar que la idea de seguridad y las acciones a emprender para garantizar el mantenimiento de la misma son muy distintas en la OTAN y la Unión. Mientras que la OTAN enfoca la seguridad y defensa desde una perspectiva militar, la Unión Europea utiliza herramientas tanto civiles como militares. Así, a lo largo del tiempo la OTAN ha mantenido una estrategia tradicional hacia las amenazas de seguridad, basada fundamentalmente en la defensa colectiva y el despliegue de medios militares para contrarrestar las amenazas. Por el contrario, la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea ha considerado tradicionalmente que las amenazas a la seguridad incluían tanto el terrorismo como otras de diversa índole, entre las que destacan la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales y el crimen organizado. Dado que estas amenazas no pueden afrontarse sólo mediante el despliegue de fuerzas militares, la Unión ha optado por una respuesta a este tipo de amenazas que combine

Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.”

⁴¹ Los Estados miembros de ambas organizaciones son Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Rumanía.

⁴² GARCÍA GONZÁLEZ, J. “La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, núm. 42, pp. 217-240

⁴³ Declaración conjunta en la cumbre franco-británica de Saint Malo (Francia) los días 3 y 4 de diciembre de 1998. (Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/French-British%20Summit%20Declaration.%20Saint-Malo.%201998%20-%20EN.pdf>, última consulta 18/3/17)

tanto medios civiles como militares, dando prioridad a la vía diplomática. A pesar de estas diferencias, ambas organizaciones comparten miembros y valores similares, por lo que es fundamental su colaboración y actuación conjunta.⁴⁴

En consecuencia, la OTAN y la Unión Europea optaron por suscribir el 16 de diciembre de 2002 una serie de acuerdos denominados “Berlín Plus”. Este paquete de acuerdos tenía como objetivo fomentar la cooperación y evitar duplicidades innecesarias entre ambas organizaciones. Algunos de los hitos principales alcanzados mediante estos acuerdos son los siguientes⁴⁵:

- Se garantiza a la Unión Europea el acceso al sistema de planificación operativa de la OTAN.
- Las capacidades y medios de la OTAN se ponen a disposición de la Unión Europea (incluyendo tanto personal como cuarteles u otros activos). Esto incluye además el establecimiento de procedimientos de seguimiento, devolución y retirada de los activos de la OTAN utilizados por la Unión.
- Se suscribe un acuerdo de seguridad entre la OTAN y la Unión Europea, que comprenderá también el intercambio recíproco de información clasificada.

ADÁN GARCÍA⁴⁶ destaca que a pesar de las innegables ventajas que suponen estos acuerdos, algunos miembros de la OTAN, como Estados Unidos o Turquía, podrían utilizar estos acuerdos de cooperación para bloquear por partida doble las operaciones de la Unión Europea: por un lado, limitando los medios efectivamente puestos a disposición de la Unión o utilizándolos para controlar encubiertamente la operación, y por otro lado, limitando las ocasiones en las que la Unión Europea pueda intervenir ya que, conforme al Consejo Europeo de Helsinki de 1999, la Unión Europea sólo podrá asumir una misión cuando la OTAN haya decidido no intervenir. Esta iniciativa parece eliminar todo incentivo de desarrollar capacidades suficientes para alcanzar la

⁴⁴ DE LA MACORRA GARCÍA, A., “OTAN-Unión Europea, ¿Qué relaciones existen realmente? Análisis desde el enfoque de fuerzas de reacción rápida”, *Boletín de Información del CESEDEN*, núm. 320, pp. 33-50

⁴⁵ Consejo Europeo, “EU-NATO: The framework for permanent relations and Berlin Plus”, nota de prensa de diciembre de 2002 (Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>, última consulta 14/4/17)

⁴⁶ ADÁN GARCÍA, A., “Capacidades militares de la Unión Europea”, *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, núm. 302, pp. 97-120

autonomía europea en materia de defensa. Como ADÁN GARCÍA, GARCÍA GONZÁLEZ⁴⁷ también destaca que los acuerdos Berlín Plus podían frenar el desarrollo de la PESC y limitar la autonomía y flexibilidad de la Unión en materia de defensa, aumentando la dependencia de la OTAN.

Por último, GARCÍA GONZÁLEZ⁴⁸ señala también que desde la cumbre de Saint-Malo en 1998, pasando por los acuerdos Berlín Plus de 2003 y hasta la actualidad, la política europea en los ámbitos de seguridad y defensa no ha cuestionado el papel fundamental de la OTAN en materia de defensa colectiva. En esta línea, en el inciso final de la cláusula de asistencia mutua se afirma que “[l]os compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que formen parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”. Por tanto, podemos afirmar que la definición de la política exterior y la defensa europeas aún está fuertemente influenciada por las políticas de la OTAN.

3. LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD (ARTÍCULO 222 TFUE)

3.1. Contexto histórico de la cláusula de solidaridad

La idea de incluir una cláusula de solidaridad en los Tratados de la Unión Europea tiene su origen en los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York (11-S). Estos ataques provocan la toma de conciencia de la naturaleza, severidad y alcance global de la amenaza terrorista, y ponen de manifiesto la necesidad de aunar los esfuerzos individuales de cada Estado⁴⁹ en la lucha contra el terrorismo internacional⁵⁰.

⁴⁷ “La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea”, cit. p. 222

⁴⁸ *Ibidem* p. 218

⁴⁹ ITURRIAGA BARCO, D. “Terrorismo internacional y nuevo orden mundial tras el 11-S. Una valoración de los tres último lustros”, *Conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Fuerzas Armadas y Sociedad del XII Congreso de la AECPA*, p. 4

⁵⁰ En el presente trabajo, se atenderá a la definición de terrorismo dada por la Unión Europea en el artículo 1.3 de la Posición Común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC). Dicho artículo establece: “se entenderá por acto terrorista el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar

En este sentido, ya en el informe de propuestas en materia de defensa del Grupo de Trabajo VIII de la Convención preparatoria del fallido Tratado por el que se establece una Constitución Europea (en adelante, proyecto de Constitución Europea)⁵¹ se apoya la redacción de una cláusula de solidaridad que permita la movilización de todos los instrumentos disponibles para evitar la amenaza terrorista y proteger a la población civil y las instituciones democráticas en caso de ataque terrorista. Posteriormente, en el informe de enmiendas a la redacción de dicha Constitución⁵² se propone extender el ámbito de aplicación de la cláusula de solidaridad más allá de los ataques terroristas, incluyendo también posibles desastres naturales y humanitarios⁵³.

Por otra parte, los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid (11-M) también fueron de gran relevancia a la hora de constatar la importancia de la solidaridad entre Estados en la lucha contra el terrorismo. En este sentido, en la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo⁵⁴ aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 24 y 25 de marzo de 2004 se proclama la vigencia de la cláusula de solidaridad prevista en el proyecto de Constitución Europea, estableciéndose que a partir de ese momento los Estados miembros actuarán “conjuntamente en un espíritu de solidaridad” en caso de que alguno de ellos sufra un atentado terrorista, aun cuando dicha Constitución todavía no había sido ratificada.

Tras el fracaso del proyecto de Constitución Europea, el Tratado de Lisboa recoge la cláusula de solidaridad en el artículo 222 TFUE, que busca instituir y consolidar jurídicamente una estrategia de intervención conjunta de los Estados miembros ante el terrorismo y otras catástrofes que puedan afectar a la población civil. De acuerdo con la

gravemente a un país o a una organización internacional, tipificado como delito según el Derecho nacional, cometido con el fin de: i) intimidar gravemente a una población; ii) obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; iii) desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional (...)” Por terrorismo internacional, se entiende aquél que lleva la lucha más allá de las fronteras de un Estado.

⁵¹ Informe del Presidente del Grupo de Trabajo VIII – Defensa, de 16 de diciembre de 2002 (CONV 461/02)

⁵² Informe de la Secretaría sobre enmiendas propuestas en materia de acción exterior, incluyendo la política de defensa, de 9 de mayo de 2003 (CONV 707/03)

⁵³ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORRES, M., *Tratado de Lisboa. Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Marcial Pons, Madrid, 2010 p. 35

⁵⁴ Declaración sobre la lucha contra el terrorismo aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 25 de marzo de 2004, disponible en www.realinstitutoelcano.org/especiales/atentados/docs/declaracterrorUE25304.pdf

redacción dada a dicho artículo, esta respuesta conjunta se configura como subsidiaria a las medidas nacionales, regionales o locales que decida adoptar cada Estado miembro.

La redacción actual de la cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE reza lo siguiente: *“1. 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. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:*

- a) – prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;*
 - proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas;*
 - prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;*
- b) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.*

2. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el Consejo.

3. Las modalidades de aplicación por la Unión de la presente cláusula de solidaridad serán definidas mediante decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea. Se informará al Parlamento Europeo.

A efectos del presente apartado, y sin perjuicio del artículo 240, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el comité contemplado en el artículo 71, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos.

4. Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión.”

En los siguientes apartados se analizarán en profundidad tanto los aspectos formales como los aspectos de fondo y requisitos de aplicación de esta cláusula.

3.2. Análisis formal de la cláusula y diferencias con la cláusula de asistencia mutua

La cláusula de solidaridad se encuentra en el Título VII de la Quinta Parte del TFUE, dedicada a la acción exterior de la Unión. Por ello, cabe pensar que esta cláusula no comprende únicamente el ámbito de la PESC, sino que afecta a la actuación exterior de la Unión en todos sus ámbitos. Esto es coherente con la formulación de la cláusula, que, a petición de los Estados miembros, extiende la obligación de solidaridad más allá de los ataques terroristas en un intento de hacer frente a todos los posibles sucesos que puedan afectar a la seguridad y protección ciudadana en los Estados miembros.

Por otro lado, la cláusula de solidaridad está específicamente relacionada con el ámbito de la PESC en la medida en que en ella se prevé que cuando su aplicación tenga repercusiones en materia de defensa, el Consejo deberá pronunciarse de conformidad con el artículo 31.1 TUE. En este sentido, el citado artículo establece que, con carácter general, para la adopción de decisiones será necesaria la unanimidad. Además, excluye la posibilidad de adopción de actos legislativos. Por tanto, a pesar de que la ubicación formal de la cláusula de solidaridad parece circunscribir su ámbito de aplicación a la acción exterior en general, su redacción, y específicamente la referencia a la obligación de movilizar todos los instrumentos pertinentes *“incluidos los militares puestos a disposición por los Estados”*, determina que tenga una fuerte vinculación con la política de seguridad y defensa de la Unión⁵⁵. En consecuencia, al estar relacionada con la seguridad y defensa, la cláusula de solidaridad queda vinculada a la de asistencia mutua⁵⁶. Por su parte, la cláusula de asistencia mutua se encuentra en la Sección 2ª del Capítulo 2 del Título V del TUE, esto es, en el apartado dedicado a la política común de seguridad y defensa (PCSD). La diferencia entre ambas radica en que mientras que la cláusula de asistencia mutua está enfocada exclusivamente en materias de seguridad y defensa, la cláusula de solidaridad pretende proteger a los Estados miembros de un

⁵⁵ “Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia”, cit. p. 141

⁵⁶ RUBIO GARCÍA, D., “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y defensa en la Unión Europea”, Documento de Trabajo 57/2011, Fundación Alternativas-IEEE, p. 24

abanico más amplio de amenazas. En este sentido CALDUCH CERVERA⁵⁷ considera que la cláusula de asistencia mutua queda limitada al ejercicio de la legítima defensa frente a actos de terrorismo de Estado⁵⁸, y no comprende los actos de terrorismo civil⁵⁹. Por el contrario, la cláusula de solidaridad sí englobaría el terrorismo civil, en cuanto que su alcance es más amplio.

Por otra parte, dado el carácter limitado de las competencias de la Unión Europea en materia de PESC, el hecho de que la cláusula de solidaridad se halle vinculada a la PESC limita asimismo las competencias que podrá ejercer la Unión en su aplicación. Siguiendo esto, la cláusula de solidaridad introduce un marco para la actuación conjunta de los Estados ante ataques o catástrofes, y no pretende sustituir la acción individual de cada Estado. Así, se articula en principio como una actuación de apoyo, de coordinación o complementaria. Por tanto, los ámbitos cubiertos por la citada cláusula son ámbitos de competencia eminentemente estatal en los que los Estados podrán servirse de los instrumentos de la Unión Europea y de los demás Estados miembros como complemento a su propia acción⁶⁰.

3.3. Análisis del fondo de la cláusula

3.3.1. Consideraciones generales

En su primer apartado, el artículo 222 TFUE establece que la Unión Europea *“movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros”* para prevenir la amenaza terrorista y prestar asistencia a un Estado miembro en su territorio en caso de haber sufrido un ataque terrorista o una catástrofe natural o de origen humano. Mientras que la labor de

⁵⁷ CALDUCH CERVERA, R., “El Tratado de Lisboa y la amenaza terrorista en Europa” en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, p.459

⁵⁸ El terrorismo de Estado puede definirse como *“una forma del ejercicio del poder estatal cuya regla de conocimiento permite y/o impone, con miras a crear el temor generalizado, la aplicación clandestina, impredecible y difusa, también a personas manifiestamente inocentes, de medidas coactivas prohibidas por el ordenamiento jurídico proclamado, obstaculiza o anula la actividad judicial y convierte al gobierno en agente activo de la lucha por el poder”*. Por tanto, se diferencia del terrorismo civil en que el actor es el poder estatal, que impone el temor a su población civil nacional. GARZÓN VALDÉS, E. *Filosofía, Política, Derecho*, Colección Honoris Causa, Universidad de Valencia, 2001, p.147

⁵⁹ Se entiende como terrorismo civil el conjunto de actividades violentas generalmente llevadas a cabo por grupos sociales que buscan imponer una ideología o idea determinada, dirigidas a crear temor entre la población. La principal diferencia entre el terrorismo de Estado y el civil es que en el primero, el actor es el poder estatal, mientras que en el segundo el actor es un grupo social no vinculado al poder estatal.

⁶⁰ “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y defensa en la Unión Europea”, cit. p. 24

prevención de amenazas será llevada a cabo por instituciones de la Unión⁶¹ que elaborarán informes periódicos de evaluación de amenazas, en los supuestos de ataque, será necesaria la previa petición de asistencia por parte de las autoridades políticas del Estado que requiera la asistencia.

El apartado segundo del citado artículo afirma que tras la petición de asistencia por parte de un Estado miembro, los restantes Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo para concretar cómo se prestará la ayuda. En este sentido, cada Estado miembro podrá escoger los medios que considere más apropiados para cumplir sus obligaciones de solidaridad respecto del Estado miembro que la invoca⁶². Por esta razón, según RUBIO GARCÍA⁶³ puede considerarse que la obligación de comportamiento de los Estados miembros es genérica, difusa y asimétrica, en tanto que sólo se enuncia que movilizarán todos los instrumentos disponibles. Así, al no quedar claramente definidos los medios e instrumentos que deberá movilizar cada Estado, parece que cada gobierno nacional decidirá según su voluntad su grado de solidaridad y los instrumentos de los que dispone y quiere aportar a la causa.

En consecuencia, para fomentar la cooperación y coordinación de actuaciones, RUBIO GARCÍA propone que la Unión trate de *“armonizar la movilización de instrumentos o capacidades nacionales”*, y para ello considera que resultan singularmente importantes las mejoras en la cooperación policial y judicial.

3.3.2. *Ámbito de aplicación*

De conformidad con lo previsto en el apartado 3 del artículo 222 TFUE, la aplicación de la cláusula de solidaridad en sus diversas modalidades se desarrolla mediante Decisión del Consejo de 24 de junio de 2014⁶⁴. Esta decisión concreta el método y supuestos de invocación de la cláusula así como la actuación que corresponde a las diferentes

⁶¹ De acuerdo con el artículo 8 de la Decisión del Consejo (2014/415/UE), de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad, el Consejo Europeo podrá solicitar a la Comisión, el ARUAEPS y las agencias de la Unión la elaboración de informes de evaluación de las amenazas a las que se enfrenta la Unión. A lo largo de este epígrafe se desarrollarán las características de la aplicación de la cláusula de solidaridad según establece la citada Decisión.

⁶² Así lo establece la Declaración nº37 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, relativa al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

⁶³ ., “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y defensa en la Unión Europea” cit. p.46

⁶⁴ Decisión del Consejo (2014/415/UE), de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad.

instituciones europeas que participan en su aplicación. En primer lugar, en relación con el ámbito de aplicación de la cláusula de solidaridad, el artículo 2.1 de la Decisión establece que se aplicará en todo el territorio del Estado miembro que hubiera sufrido el ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano, esto es, tanto su superficie terrestre como sus aguas interiores, aguas territoriales y espacio aéreo. Adicionalmente, la cláusula se aplicará también en caso de que se vieran afectadas infraestructuras situadas en las aguas territoriales, zona económica exclusiva o en la plataforma continental de un Estado miembro.

La extensión de los supuestos de aplicación de la cláusula de solidaridad más allá del ámbito de la defensa obedece a la voluntad del legislador europeo de crear un mecanismo de respuesta frente a todos los retos de seguridad actuales. Según afirma el Parlamento Europeo⁶⁵, estos retos incluyen el terrorismo, pero también la proliferación de armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada, los ataques cibernéticos e incluso la degradación medioambiental y el cambio climático, que podrían provocar un aumento en la frecuencia y escala de las catástrofes naturales. El Parlamento considera asimismo que todos estos tipos de amenazas tienen un creciente carácter transfronterizo y superan las capacidades de respuesta individual de cada Estado. Por ello, se hace necesaria la cooperación entre todos los Estados para dar una respuesta conjunta y presentar un frente unido ante las amenazas a la seguridad⁶⁶. Mediante una estrategia de defensa común se pretende también reforzar la identidad europea y la autonomía estratégica de la Unión frente a la OTAN.

3.3.3. Procedimiento de aplicación

El artículo 4 de la Decisión, relativo a la invocación de la cláusula de solidaridad, afirma que un Estado miembro podrá solicitar la solidaridad cuando, tras haber utilizado los medios e instrumentos de los que disponga a escala nacional así como los de la Unión, constate que *“la crisis desborda claramente las capacidades de respuesta de que dispone.”* La invocación de la cláusula deberá hacerse por las autoridades políticas

⁶⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2012, sobre las cláusulas de defensa mutua y de solidaridad de la Unión Europea: dimensiones política y operativa (2012/2223 (INI))

⁶⁶ En relación con esto, el Parlamento señala también en la citada Resolución 2012/2223 (INI) que al igual que es necesaria la cooperación entre Estados en materia de defensa, también es fundamental que cada Estado miembro invierta en desarrollar sus propias capacidades de seguridad y no confíe excesivamente en la solidaridad y asistencia de los demás.

del Estado miembro ante la Presidencia del Consejo y el Presidente de la Comisión Europea.

Conforme establece el artículo 5.1 de la citada Decisión, una vez invocada la cláusula de solidaridad, el Consejo se encargará de dirigir la respuesta de la Unión, tanto política como estratégicamente. Asimismo, informará a los Estados miembros de la invocación de la cláusula. Adicionalmente, la Presidencia del Consejo tendrá como misión garantizar la coherencia en la actuación y respuesta global de la Unión e informar a los Presidentes del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo de la invocación de dicha cláusula (artículo 5.4). Por su parte, la Comisión y el ARUAEPS tendrán como misión identificar todos los medios e instrumentos operativos, políticos o financieros de que disponga la Unión y que puedan ponerse al servicio del Estado miembro en crisis, así como las capacidades militares que puedan contribuir a dar mejor respuesta a dicha situación de crisis. Además, asesorarán al Consejo sobre la idoneidad de los instrumentos utilizados para asistir al Estado miembro afectado y elaborarán informes periódicos de análisis de la situación que sirvan como apoyo a las labores de coordinación y toma de decisiones del Consejo (artículo 5.2). Ambas instituciones podrán también plantear propuestas al Consejo relativas a la utilización de medidas excepcionales no previstas por los instrumentos existentes, medidas que permitan una respuesta más rápida, o medidas que requieran la solicitud de capacidades militares no amparadas bajo los acuerdos vigentes en materia de protección civil (artículo 5.3).

Por último, según el artículo 7 de la Decisión, cuando el Estado miembro que ha invocado la cláusula de solidaridad considere que la prestación de asistencia ya no es necesaria, deberá indicarlo a la Presidencia del Consejo y al Presidente de la Comisión Europea.

4. LA CLÁUSULA DE ASISTENCIA MUTUA (ARTÍCULO 42.7 TUE)

4.1. Contexto histórico de la cláusula de asistencia mutua

El esfuerzo por asumir mayores competencias y compromisos en materia de seguridad y defensa observado en los Tratados de Maastricht y Ámsterdam (ver epígrafe 2) se consolida en el fallido proyecto de Constitución Europea, en el que ya se había previsto

una cláusula de asistencia mutua o defensa mutua. En este texto, a diferencia de su redacción actual, se proponía una cláusula de defensa colectiva voluntaria, lo que implicaba que sólo sería de aplicación entre los Estados miembros que la hubieran ratificado⁶⁷.

Finalmente, el Tratado de Lisboa hace suya la cláusula de asistencia mutua propuesta en el proyecto de Constitución Europea y la incluye en el artículo 42.7 TUE. La redacción actual de la cláusula, sin embargo, no permite su ratificación opcional, sino que es de obligatorio cumplimiento para todos los Estados miembros.

La cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 TUE reza así: *“Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.*

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

4.2. Análisis del fondo de la cláusula

En primer lugar, en relación a la activación de la cláusula, ésta tendrá lugar cuando un Estado miembro sufra una agresión armada en su territorio. De esta expresión genérica del artículo cabe deducir que el deber de defensa mutua surgirá tanto si la agresión armada tiene lugar en territorio europeo como si se produce en territorio no europeo⁶⁸, siempre el lugar en que se produzca la agresión esté bajo la soberanía de un Estado miembro. Así, la cláusula de asistencia mutua se pondría en marcha en caso de agresiones a territorios no estrictamente europeos, como Ceuta, Melilla o las islas Canarias en el caso español, y territorios pertenecientes a otros Estados miembros como

⁶⁷ ÁLVAREZ VERDUGO, M., “La aportación de la Convención Europea a la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión”, *CIDOB, Documento de la Serie Seguridad y Defensa núm. 3*, junio de 2004, p. 14

⁶⁸ REGALADO DE LOS COBOS, G., “Antecedentes de la cooperación estructurada permanente: el desarrollo progresivo de la PCSD” en DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA (ed.), *La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, 2011, p. 24

la Guayana Francesa, Guadalupe, las islas Azores y Madeira, Martinica, San Martín, La Reunión y Mayotte.

Por otro lado, el artículo 42.7 TUE remite para su aplicación al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas⁶⁹. Éste establece que los Estados tendrán derecho a la legítima defensa en caso de ataque armado, debiendo poner inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas toda medida emprendida en ejercicio de su derecho de legítima defensa. Por su parte, el Consejo de Seguridad podrá adoptar las medidas que considere necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales.

Cabe destacar que el citado precepto no establece ante quién deberá solicitar el Estado atacado la activación de la cláusula de asistencia mutua. De una lectura completa del artículo 42 TUE podemos deducir que el Estado miembro atacado deberá solicitar la aplicación de la cláusula ante el Consejo, y éste decidirá las medidas a adoptar por unanimidad⁷⁰. Así se hizo en el caso de los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París, primer supuesto de activación de esta cláusula y que se examinará en el epígrafe 5.

Por otra parte, el artículo 42.7 TUE tampoco establece un procedimiento formal para la activación de la cláusula de asistencia mutua, sino que únicamente prevé que los restantes Estados miembros deberán prestar ayuda al Estado miembro atacado, para lo cual parece que cada Estado deberá definir el alcance de su obligación de asistencia y los medios que pondrá a disposición del Estado atacado por medio de un acuerdo bilateral con dicho Estado. En otras palabras, según CÍRLIG, se tratará de un proceso intergubernamental, en el que la Unión Europea únicamente llevaría a cabo una labor de coordinación cuando fuera necesario⁷¹. Autores como URREA CORRES⁷² destacan la necesidad de una mayor institucionalización del mecanismo de asistencia mutua en aras a facilitar la evaluación de la necesidad de activación de esta cláusula así como las

⁶⁹ Ver nota 40

⁷⁰ La competencia del Consejo para la activación de la cláusula de asistencia mutua puede deducirse de los artículos 42.4 (“*El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones relativas a la política común de seguridad y defensa [...]*”) y 42.5 TUE (“*El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión.*”)

⁷¹ CÍRLIG, C.-C., “Briefing: The EU’s mutual assistance clause – First ever activation of Article 42(7) TEU”, *European Parliamentary Research Service*, Noviembre 2015, p.4

⁷² “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad tras los atentados de París: la respuesta europea frente al terrorismo internacional”, cit. p. 19

medidas a aplicar y las instituciones encargadas de la coordinación de dichas medidas tras su activación.

Para efectuar un verdadero análisis de la cláusula de asistencia mutua es necesario partir de la consideración de que tradicionalmente, los Estados miembros de la Unión Europea han mantenido posiciones independientes en materia de defensa e intervención en conflictos ajenos, por lo que la creación de marco jurídico que permita compatibilizar las diversas posturas al tiempo que aumentar el compromiso común en materia de seguridad y defensa es difícil⁷³.

La redacción actual del artículo es fruto del intento de integrar estas posiciones dispares en una estrategia común, permitiendo al mismo tiempo que cada Estado mantenga la postura que tradicionalmente venía siguiendo. Para ello, se introdujeron en el precepto dos límites que, de acuerdo con autores como GARCÍA PÉREZ⁷⁴ y ÁLVAREZ VERDUGO, permiten lograr un equilibrio y armonía de posiciones, así como “*compatibilizar en el seno de la Unión a los Estados que forman parte de la relación transatlántica y a los Estados de tradición neutral.*”⁷⁵.

El primero de estos límites es la declaración que hace el artículo de que la asistencia mutua debe prestarse “*sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.*” Esto permite proteger los intereses y la política de defensa de los Estados tradicionalmente neutrales⁷⁶, que no se verán forzados a adoptar medidas que puedan comprometer su neutralidad sin que por ello deban renunciar a recibir asistencia y protección a través de este mecanismo. Esto, junto con la indeterminación de los medios que los Estados deban emplear para la defensa mutua (sólo se dice que cada Estado aportará “*todos los medios a su alcance*”, implica que

⁷³ *Ibíd.*, p. 17

⁷⁴ GARCÍA PÉREZ, R., “La PESD en el Proyecto de Tratado Constitucional” en PUEYO LOSA, J. (ed.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Ediciones Tórculo, Santiago de Compostela, 2003, p.302

⁷⁵ “La aportación de la Convención Europea a la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión”, cit. p. 15

⁷⁶ Los Estados miembros tradicionalmente neutrales son Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia. OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, “Un nuevo Tratado para Europa: 17 de junio de 1997”, Dirección General de Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual, Bruselas, 1997

cada Estado podrá elegir según su propio criterio los medios con los que responder al ataque, que podrán ser tanto militares como de otra índole⁷⁷.

Por otra parte, el inciso final del artículo constituye el segundo límite, al establecer que *“los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.”* De esta forma, se trata de compatibilizar el papel más activo de la Unión en seguridad y defensa con los compromisos que pudieran tener en materia de defensa los Estados miembros que lo son a su vez de la OTAN. En este sentido, cabe señalar que la OTAN también contempla una cláusula de defensa mutua en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, desarrollada en el apartado a continuación.

4.3. Relación entre la cláusula de asistencia mutua y el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte

Como se ha mencionado anteriormente, la dicción del artículo 42.7 TUE advierte que la cláusula de asistencia mutua deberá ser compatible con los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN por los Estados miembros de dicha organización.

En relación con la defensa mutua, el artículo 5 del Tratado de Washington o Tratado del Atlántico Norte reza lo siguiente: *“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 dirigido contra todas ellas, y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa 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, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las*

⁷⁷ “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y defensa en la Unión Europea”, cit. p. 53

disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.”

URREA CORRES⁷⁸ entiende que el tenor literal del artículo 42.7 TUE y la obligación de respetar los compromisos adquiridos en el seno de la OTAN que introduce parecen indicar que existe una preferencia por la activación de la cláusula de defensa mutua de la OTAN antes que la del 42.7 TUE, en tanto que se trata de un mecanismo permanente y de aplicación automática en caso de agresión armada, siempre y cuando la víctima del ataque fuera un Estado miembro de la OTAN y el ataque se produjera en el territorio cubierto por el artículo 5 referido. En consecuencia, dado que 22 de los 28 Estados miembros de la Unión son a su vez miembros de la OTAN, la cláusula de asistencia mutua no supone un verdadero avance en materia de defensa, puesto que la mayoría de Estados ya habían adquirido el compromiso de defensa colectiva a través de la OTAN⁷⁹.

Por tanto, la cláusula de asistencia mutua parecería un mecanismo aplicable únicamente a agresiones sufridas por Estados que no formen parte de la OTAN o, tratándose de un Estado parte, a supuestos en que la agresión armada no se produzca en el territorio objeto de protección de acuerdo con la dicción del artículo 5. En esta línea, una de las principales diferencias entre la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 TUE y de la OTAN es que el ámbito de aplicación de la primera es más amplio. Así, el artículo 6⁸⁰ del Tratado del Atlántico Norte restringe el ámbito de aplicación de la cláusula de defensa mutua de la OTAN al territorio de los Estados parte que geográficamente se encuentre en Europa o América del Norte, o bien en el Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer, salvo algunas excepciones. Por otra parte, el artículo 42.7 TUE será aplicable en la totalidad del territorio de los Estados miembros, con independencia del lugar en que se halle geográficamente situado. Siguiendo esto, territorios como Ceuta y

⁷⁸ “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad tras los atentados de París: la respuesta europea frente al terrorismo internacional”, cit. p. 18

⁷⁹ HERRERO DE LA FUENTE, A., “Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18, p. 174, nota al pie núm. 29

⁸⁰ Artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte: “*A efectos del artículo 5, se considerará ataque armado contra una o varias de las Partes, el que se produzca:*

- *Contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo la jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.*

- *Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que se hallen en estos territorios, así como en cualquier otra región de Europa en la que estuvieran estacionadas fuerzas de ocupación de alguna de las Partes en la fecha de entrada en vigor del Tratado, o que se encuentren en el Mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.”*

Melilla, Guadalupe, Martinica, San Martín, La Reunión, Mayotte o la Guayana Francesa, que en caso de agresión armada no estarían protegidos por el artículo 5, sí lo estarían bajo el artículo 42.7 TUE.

En cuanto a la aplicación preferencial de una u otra cláusula para aquellos Estados miembros que lo son a su vez de la OTAN, en principio parece que se aplicará preferentemente el artículo 5⁸¹. En este sentido, el artículo 30 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁸² establece que “[c]uando un tratado especifique que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado, prevalecerán las disposiciones de este último.” Puesto que el Tratado del Atlántico Norte fue ratificado antes que el TUE, y que además la aplicación del TUE queda subordinada al Tratado del Atlántico Norte según refiere el artículo 351 TFUE⁸³, la aplicación de la cláusula de defensa mutua de la OTAN prevalecerá sobre la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 TUE.

Sin embargo, parte de la doctrina⁸⁴ considera que en el contexto actual, dado el carácter de la amenaza terrorista, la inestabilidad política en Estados próximos a Europa y la posible evolución de los intereses de Estados Unidos en materia de seguridad y defensa, es necesario dotar a la Unión Europea de un mecanismo de defensa propio que no dependa de la OTAN. En esta línea, GARCÍA SERVERT considera que “no cabe imaginar una subcontrata permanente a futuro de la seguridad a una organización extraña a la propia Unión Europea”⁸⁵. Asimismo, este autor afirma que la evolución lógica de la competencia de la Unión Europea en materias de seguridad y defensa debería conducir a la organización a considerar la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 TUE como la cláusula defensiva prioritaria en caso de agresión armada en Europa, manteniendo la cláusula de defensa del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte como secundaria⁸⁶.

⁸¹ “Briefing: The EU’s mutual assistance clause – First ever activation of Article 42(7) TEU” cit. p. 4

⁸² Firmada el 23 de mayo de 1969 ; entrada en vigor el 27 de enero de 1980

⁸³ Artículo 351 TFUE, primer párrafo: “Las disposiciones de los Tratados no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra.”

⁸⁴ GARCÍA SERVERT, R., “El vínculo transatlántico en seguridad y defensa, ayer, hoy, «¿mañana?»”, *Cuadernos de Estrategia del IIEE*, núm. 177, 2015, pp.75-101;y URREA CORRES, M. en “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad tras los atentados de París: la respuesta europea frente al terrorismo internacional” cit. p. 18

⁸⁵ “El vínculo transatlántico en seguridad y defensa, ayer, hoy, «¿mañana?»”, cit. p. 96

⁸⁶ *Ibidem*, p. 100

5. APLICACIÓN PRÁCTICA EN LOS ATENTADOS DE PARÍS (13 DE NOVIEMBRE DE 2015) Y SUS CONSECUENCIAS

5.1. Hechos acaecidos

El viernes 13 de noviembre de 2015, tres grupos de atacantes aparentemente coordinados cometieron seis atentados simultáneos⁸⁷ en la ciudad de París y sus alrededores. Los ataques fueron posteriormente reivindicados por el grupo terrorista Daesh⁸⁸.

Los ataques comenzaron en el Stade de France a las 21:20 hora local, durante un partido de fútbol amistoso entre Francia y Alemania. Un hombre fue hallado con un cinturón de explosivos y, al serle impedida la entrada en el estadio, detonó la carga que llevaba consigo. Posteriormente, otros dos atacantes suicidas hicieron detonar sus respectivos cinturones de explosivos en las inmediaciones del estadio. A las 21:25, varios hombres armados entraron en los restaurantes Le Carillon y Petit Cambodge de la Rue Alibert y abrieron fuego contra su clientela. Tras huir de la escena, continuaron atacando los restaurantes Cafe Bonne Bière y La Casa Nostra en la rue de la Fontaine au Roi, así como el bar La Belle Equipe en la rue de Charonne, todos ellos próximos entre sí y situados en zonas de ocio muy frecuentadas.

El atentado de mayor gravedad tuvo lugar en la sala de conciertos Bataclan a las 21:40. Primero, un terrorista suicida detonó su cinturón de explosivos en el Boulevard Voltaire, en las inmediaciones de la sala. Después, tres terroristas ataviados con cinturones de explosivos entraron en la sala, cuyo aforo estaba completo y, utilizando rifles de asalto AK-47, abrieron fuego indiscriminadamente contra la multitud causando decenas de muertos y más de una centena de heridos, y reteniendo a aproximadamente 20 personas como rehenes⁸⁹.

⁸⁷ BBC, “Francia: los que se sabe de los ataques reivindicados por Estado Islámico que dejaron al menos 132 muertos en París”, 16 de noviembre de 2015 (disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151113_paris_ataque_ep, última consulta 6/4/17)

⁸⁸ El término Daesh es un posible acrónimo de la expresión árabe *al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham*, cuya traducción literal es “Estado Islámico de Iraq y el Levante”. MORALES GONZÁLEZ, A., “Expansión mundial del terrorismo yihadista del Estado Islámico o Daesh”, *Documento de opinión 7/2015 del IEEEE*, 2015, p.3

⁸⁹ The Guardian, “How the terror attacks in Paris unfolded”, 15 de noviembre de 2015 (Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/14/paris-attacks-timeline-of-terror>, última consulta 6/4/17)

Los atentados causaron 130 muertos y 352 heridos. Daesh reivindicó la autoría de los atentados mediante un comunicado en el que afirmaba que *“Ocho hermanos con cinturones de explosivos y fusiles de asalto han atacado objetivos cuidadosamente elegidos de antemano en el corazón de la capital francesa”*. Por su parte, el presidente François Hollande calificó los hechos como *“Un acto de guerra del Estado Islámico contra Francia”*.⁹⁰

5.2. Invocación del artículo 42.7 TUE y consecuencias

5.2.1. Invocación de la cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 TUE)

La cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 TUE fue invocada formalmente por el Ministro de Defensa francés Jean-Yves Le Drian en la reunión del Consejo en materia de asuntos exteriores y defensa que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2015. En relación a su invocación, Federica Mogherini afirmó como ARUAEPS que se trataba de un ataque contra la Unión Europea en su conjunto, por lo que la respuesta debía concebirse como una estrategia común que reflejara la unidad de Europa ante la comunidad internacional⁹¹. En este sentido, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros calificaron los atentados como “un ataque contra todos” al que debía darse una respuesta conjunta con una determinación firme y todos los medios disponibles⁹². Por otra parte, Federica Mogherini también añadió que una vez aprobado por unanimidad el recurso a la cláusula de asistencia mutua, cada Estado miembro deberá establecer contactos bilaterales con Francia para determinar qué tipo de asistencia prestará, sin que sea necesaria formalidad o resolución alguna por parte de las instituciones de la Unión Europea para su aplicación.

Por otra parte, el artículo 42.7 TUE requiere que, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, se informe al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de las medidas adoptadas en ejercicio del derecho de

⁹⁰ El Mundo “Atentados en París: 130 muertos y 352 heridos”, 14 de noviembre de 2015 (disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/11/14/56475867268e3edf198b45d6.html>, última consulta 6/4/17)

⁹¹ EEAS Press Team, “Remarques introductives de la Haute Représentante et Vice-Présidente Federica Mogherini lors de la conférence de presse avec Jean-Yves Le Drian, Ministre de la Défense Français, 17 novembre 2015”, *Siège*, 17 de noviembre de 2015 (Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5553/remarques-introductives-de-la-haute-representante-et-vice-presidente-federica-mogherini-lors-de_fr, última consulta 8/4/17)

⁹² Declaración conjunta de los Jefes de Estado o de Gobierno y de los dirigentes de las instituciones de la Unión Europea sobre los atentados terroristas de París, 14 de noviembre de 2015. (Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-6090_es.htm, última consulta 6/4/17)

legítima defensa, individual o colectiva. En relación a los atentados de París, el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 2249 de 20 de noviembre de 2015, condenando los ataques e instando a los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y reprimir los actos terroristas cometidos por Daesh, tanto en Francia como en el territorio sobre el que se asienta la organización terrorista⁹³.

5.2.2. Opción por artículo 42.7 frente a otras alternativas

Una de las primeras preguntas planteadas tras la invocación de la cláusula de asistencia mutua fue por qué se prefirió invocar el artículo 42.7 TUE en lugar de la cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE o el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte.

Una de las principales razones para no invocar la cláusula de solidaridad es que la situación de crisis tras los atentados no desbordaba las capacidades de respuesta del Estado atacado, tal y como se requiere para la invocación de esta cláusula⁹⁴. Adicionalmente, la cláusula de solidaridad circunscribe la prestación de asistencia al territorio del Estado miembro que ha sufrido el ataque, y en este caso Francia buscaba el apoyo de los Estados miembros a sus operaciones en el exterior, singularmente en Oriente Medio y África subsahariana⁹⁵. Otra razón para acudir a la cláusula de asistencia mutua en lugar de la de solidaridad es la intención de evitar trámites u obstáculos procesales que limitaran la eficacia inmediata de la decisión del Gobierno francés, puesto que la invocación del artículo 222 TFUE requiere de coordinación de los Estados miembros en el seno del Consejo antes de llevar a cabo acción alguna, y Francia buscaba una respuesta rápida⁹⁶.

Por otra parte, tampoco se invocó el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, debido a que Francia prefirió optar por una herramienta europea que le permitiera establecer acuerdos bilaterales de cooperación con cada Estado miembro y tener un mayor control

⁹³ Resolución 2249 (2015) adoptada por el Consejo de Seguridad en su 7565ª sesión, celebrada el 20 de noviembre de 2015 (disponible en www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1538417_ES.pdf, última consulta 8/4/17)

⁹⁴ Artículo 4 de la Decisión del Consejo (2014/415/UE), de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad.

⁹⁵ TARDY, T., “Mutual defence – one month on”, *Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea*, Diciembre de 2015, p.2 (Disponible en www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_55_Article_42.7.pdf, última consulta 5/4/17)

⁹⁶ GONZÁLEZ ALONSO, L.N., “¿Daños jurídicos colaterales? La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 32, 2016, p. 15

de las operaciones. Este último punto habría sido más difícil en el seno de la OTAN, donde Francia tiene un menor liderazgo político y las acciones de prestación de asistencia podrían haber estado dominadas por Estados Unidos⁹⁷.

5.2.3. Respuesta de los Estados miembros y de las instituciones europeas

Por otra parte, la aplicación de la cláusula requiere que cada Estado miembro determine, mediante un acuerdo bilateral con Francia, la forma en que cumplirá su obligación de defensa y prestación de asistencia. Tras la activación del artículo 42.7 TUE, las principales contribuciones acordadas entre Francia y los restantes Estados miembros pueden resumirse en los siguientes puntos⁹⁸:

- Apoyo a las operaciones de las tropas francesas en Siria e Iraq, tanto mediante ataques aéreos en dichos territorios como participando en la formación y entrenamiento de las tropas y prestando apoyo logístico.
- Apoyo a las operaciones francesas en Mali, Somalia y la República Centroafricana, fundamentalmente mediante el envío de tropas de los Estados miembros.
- Colaboración en el intercambio de información de los servicios de inteligencia, especialmente en materias relacionadas con la lucha contra el terrorismo y la radicalización.
- Apoyo diplomático en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU y en las negociaciones por la paz del Grupo Internacional de Apoyo a Siria.
- Apoyo humanitario a los refugiados sirios.

Cabe destacar que Francia no solicitó contribuciones de todos los Estados miembros y que, a su vez, no todos los Estados miembros asumieron enteramente sus compromisos. Así, mientras que Alemania y Reino Unido fueron los primeros en poner en marcha una respuesta (aunque en el caso del Reino Unido, el Parlamento no invocó el artículo 42.7 TUE como causa de su obligación jurídica de actuar⁹⁹), otros Estados rechazaron

⁹⁷ LEGRAND, J., “Will CDSP enjoy “colateral gains” from France’s invocation of the EU’s mutual defence clause?”, *In-Depth Analysis*, Directorate General for External Policies, European Parliament, diciembre de 2015, pp. 8-9; “¿Daños jurídicos colaterales? La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional”, cit. p. 15

⁹⁸ ANGHEL, S.E. y CÎRLIG, C.-C., “Activation of Article 42(7) TEU. France’s request for assistance and Member States’ responses”, *European Parliamentary Research Service*, Diciembre 2015, p.9

⁹⁹ “Mutual defence – one month on”, cit. p. 2

realizar intervenciones militares o prestar ayuda más allá de la cooperación diplomática, humanitaria o en el intercambio de información¹⁰⁰.

Por otro lado, la participación de las instituciones de la Unión Europea fue nula. En relación con esto, la ARUAEPS Federica Mogherini expresó¹⁰¹ en la rueda de prensa que siguió a la invocación formal de la cláusula de asistencia mutua que su activación no suponía el lanzamiento de una misión u operación relacionada con la PCSD, sino que la asistencia debía ser acordada bilateralmente y que la Unión se limitaría a ejercer el papel de coordinador en caso de que fuera necesario, sin que fuera necesaria ninguna formalidad. Esta falta de implicación de las instituciones de la Unión puede explicarse por el carácter tradicionalmente intergubernamental de la PESC y el silencio del artículo 42.7 TUE en relación a las funciones de las instituciones europeas en la invocación y aplicación de este mecanismo.

Dada la importancia creciente de las instituciones de la Unión en materia de PESC en el Tratado de Lisboa, quizá sería un avance positivo que éstas hubieran desempeñado un papel más activo en la articulación de la respuesta a las demandas de Francia¹⁰², especialmente para asegurar una mayor coherencia y menor disparidad en las actuaciones prometidas por cada Estado miembro.

Así, una vez determinadas las consecuencias que siguieron a la activación de la cláusula de asistencia mutua podemos afirmar que, en su aplicación, se llevó a cabo una interpretación muy amplia, y al mismo tiempo muy estricta, de los términos del artículo 42.7 TUE¹⁰³. Podemos considerar que se llevó a cabo una interpretación amplia del artículo en tanto que las medidas de defensa mutua que Francia requirió de los restantes Estados miembros no podían encuadrarse estrictamente en la legítima defensa, puesto que Francia ya estaba llevando a cabo operaciones en el territorio de Daesh antes de los atentados. Además, se solicitó asistencia en operaciones militares francesas no directamente relacionadas con Daesh, sino que se pidió que se enviaran refuerzos a las operaciones que efectuaba en el África subsahariana. Por otra parte, el artículo fue interpretado de forma muy estricta en lo referente a las funciones de las instituciones de

¹⁰⁰ Italia, Irlanda, Grecia, Luxemburgo, Portugal y Polonia, “Activation of Article 42(7) TEU. France’s request for assistance and Member States’ responses” cit. pp. 5-9

¹⁰¹ Ver nota 91

¹⁰² HILLION, C. y BLOCKMANS, S., “Europe’s self defence: Tous pour un et un pour tous?”, Centre for European Policy Studies, 2015, p.3

¹⁰³ BISCOP, S., “The European Union and mutual assistance: more than defence”, *Italian Journal of International Affairs*, núm. 51, pp. 220-221

la Unión Europea, en cuanto que se asumió que no debían ejercer ningún papel. En este sentido, la invocación de este artículo podría haberse empleado para definir una posición común de la Unión en materia de terrorismo islámico y el conflicto sirio.

5.2.4. Límites del recurso a la legítima defensa y controversia

La invocación del artículo 42.7 TUE no sólo supuso una novedad en materia de defensa de la Unión Europea, sino que también fue clave a la hora de perfilar la respuesta del Derecho internacional a los ataques terroristas cometidos por organizaciones que no se consideran Estado. Éste asunto es actualmente uno de los temas más candentes para la comunidad internacional¹⁰⁴. Otro asunto importante traído a colación a raíz de la invocación de la cláusula de asistencia mutua es el límite del recurso a la legítima defensa para justificar la intervención en el territorio de otro Estado.

En primer lugar, debe señalarse que tanto el artículo 42.7 TUE como el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas recogen el derecho de legítima defensa de un Estado ante un ataque armado cometido por otro Estado contra su territorio. Sin embargo, en el caso los ataques en París, se invoca la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 TUE tras un atentado cometido por una organización terrorista, en un contexto en el que es poco probable que se produzca una agresión armada en el sentido clásico de guerra o atentado contra la soberanía. Esta activación de la cláusula sigue el precedente establecido en los atentados del 11-S, en los que el Consejo de la OTAN consideró que un ataque de una organización terrorista podía considerarse un ataque armado y dar lugar a la activación de los mecanismos de legítima defensa pertinentes¹⁰⁵.

En consecuencia, parece que la invocación del artículo 42.7 TUE y el precedente del 11-S consolidan la idea de que un atentado de una organización terrorista radicada en otro Estado puede equipararse a una agresión armada por parte de dicho Estado extranjero, justificando la intervención en su territorio en legítima defensa. Si bien la Resolución 2249 no se pronuncia específicamente sobre esto, sí parece admitirlo implícitamente al

¹⁰⁴ HMOUD, M., “Are the new principles really needed? The potential of the established distinction between responsibility for attacks by nonstate actprs and the law of self- defense”, *The American Journal of International Law*, núm. 107, p. 576

¹⁰⁵ ARTEAGA, F., “La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7 del Tratado de la UE”, *Real Instituto Elcano*, 23 de noviembre de 2015 (Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari69-2015-arteaga-la-solidaridad-espanola-con-francia-articulo-427-tratado-ue, última consulta 9/4/17)

condenar los atentados y hacer un llamamiento a los Estados a que adopten las medidas necesarias sobre el territorio que se encuentra bajo el control de Daesh.

Por otra parte, la invocación del artículo 42.7 TUE y el recurso a la legítima defensa para fundamentar jurídicamente la intervención militar en Siria e Iraq también merecen un análisis jurídico detallado.

Para valorar la legalidad del recurso a la legítima defensa por parte de Francia, es necesario conocer los antecedentes a los atentados de París de noviembre de 2015. En este sentido, Francia se había sumado en septiembre de 2014 a la coalición internacional creada para asistir a Iraq en la lucha contra la expansión de Daesh en su territorio¹⁰⁶. Posteriormente, en septiembre de 2015, Francia comenzó a efectuar operaciones autónomas en el territorio de Daesh, invocando su derecho a la legítima defensa colectiva para prevenir la amenaza terrorista en su territorio, prevista en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas¹⁰⁷. A pesar de que los atentados de París confirman la existencia de una amenaza terrorista y la necesidad de prevenirla, Francia ya parecía venir ejerciendo su derecho a la legítima defensa antes siquiera de ser atacada. Así, parece que el ámbito de aplicación de la legítima defensa se desdibuja en cuanto que incluye no sólo los actos cometidos en respuesta a una agresión, sino también los cometidos antes de dicha agresión, cuando ésta parece probable. Por ello, es necesario que la comunidad internacional llegue a una conclusión sobre el concepto y alcance de la legítima defensa, y los supuestos en los que una intervención militar en el territorio de un Estado para luchar contra una organización terrorista puede fundamentarse jurídicamente en la legítima defensa.

En esta línea, según GONZÁLEZ ALONSO¹⁰⁸ la Resolución 2249 “*acentúa la incertidumbre en torno a la legalidad y, en su caso, las condiciones bajo las cuales cabe recurrir a la legítima defensa frente a este tipo de actores no estatales, complicando aún más el análisis jurídico de la materia.*” Por un lado, si bien es cierto que la Resolución 2249 no hace referencia en ningún momento al concepto de legítima

¹⁰⁶ YÁMOZ, C., “Francia entra en guerra contra los yihadistas del Estado Islámico en Irak”, *El País*, 19 de septiembre de 2014 (Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/19/actualidad/1411118982_025531.html, última consulta 9/4/17)

¹⁰⁷ MARTIN, J.-C., “Les frappes de la France contre l’EIIL en Syrie, à la lumière de la résolution 2249 (2015) du Conseil de sécurité”, *Questions of International Law*, núm. 24, p.4

¹⁰⁸ “¿Daños jurídicos colaterales? La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional”, cit. p. 17

defensa, sí que insta a los Estados a llevar a cabo las acciones necesarias para prevenir y eliminar el terrorismo de Daesh. En opinión del citado autor, este llamamiento a la actuación se hace simplemente con la intención política de otorgar seguridad y cobertura jurídica a la actuación de los Estados que ya venían interviniendo militarmente en estos territorios alegando la legítima defensa individual o colectiva¹⁰⁹.

5.3. Estrategia Global de política exterior y de seguridad de la Unión Europea

Tras los referidos atentados de París y los atentados en Bruselas el 22 de marzo de 2016¹¹⁰, la Unión Europea toma conciencia de la creciente amenaza terrorista y de la necesidad de prevenir y evitar futuros ataques. En este contexto, la ARUAEPS Federica Mogherini presentó en junio de 2016 la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea (en adelante, Estrategia Global)¹¹¹.

En dicho documento se presenta la seguridad en la Unión como una de las prioridades de la acción exterior europea. Sin embargo, se dedica un espacio mínimo a la lucha contra el terrorismo y no se hace referencia a la activación de las cláusulas de solidaridad (artículo 222 TFUE) y asistencia mutua (artículo 42.7 TUE), sino que únicamente se fomenta una mayor inversión en defensa y un mejor intercambio de información y cooperación en materia de inteligencia entre los Estados miembros y las instituciones europeas¹¹². Adicionalmente, la Estrategia Global propone la colaboración con la OTAN, buscando la complementariedad y sinergias.

En consonancia con lo anterior, la propuesta de Plan de Implementación de la Estrategia Global¹¹³ resalta la importancia de la seguridad y defensa europeas, y propone 13 acciones de política común de seguridad y defensa (PCSD). Estas acciones pueden resumirse en el establecimiento de un proceso formal para la respuesta a las crisis civiles; el aumento de la cooperación militar entre Estados miembros, así como de la

¹⁰⁹ Ídem

¹¹⁰ El País. “Atentado en Bruselas: al menos 30 muertos en el aeropuerto y en el metro”, 23 de marzo de 2016 (Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/22/actualidad/1458631407_286826.html; última consulta 9/4/17)

¹¹¹ Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, junio de 2016 (Disponible en <https://europa.eu/globalstrategy/en>, última consulta 9/4/17)

¹¹² Ibídem, p. 16

¹¹³ Plan de implantación de la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea, 14 de noviembre de 2016. (Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15148/eu-global-strategy-implementation-plan-on-security-and-defence_en, última consulta 9/4/17)

coordinación a través de la Agencia Europea de Defensa; la mejora en la coordinación de las capacidades militares de cada Estado en el desarrollo de operaciones y misiones de PCSD; y el refuerzo a la financiación e inversiones en materias de seguridad y defensa. Este Plan de Implementación fue posteriormente aprobado por el Consejo de la Unión Europea celebrado el 14 de noviembre de 2016, en el que los Estados miembros resaltaron la importancia de una cooperación eficiente con la OTAN en materia de defensa¹¹⁴.

Por otra parte, el Parlamento Europeo aprobó el 22 de noviembre de 2016 la Resolución sobre la Unión Europea de Defensa¹¹⁵, sobre la base de las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua, así como del artículo 42.6 TUE que insta a los Estados miembros que cumplan determinadas capacidades militares a establecer una cooperación estructurada permanente. En esta línea, la mencionada Resolución invita al Consejo Europeo a adoptar medidas tendentes a la armonización y estandarización de las fuerzas armadas europeas para facilitar su coordinación en el seno de una Unión Europea de Defensa. Asimismo, insta a la ARUAEPS a adoptar iniciativas tendentes a alinear los intereses de las principales empresas de la industria armamentística europea. Por último, incita a la Comisión a establecer un grupo de trabajo sobre materias de seguridad y defensa con el objetivo de desarrollar un plan de acción en materia de defensa e identificar aspectos a mejorar.

6. CONCLUSIONES

La investigación literaria llevada a cabo para la realización del presente trabajo permite afirmar la importancia creciente de la política exterior y la defensa europeas. Al comienzo de este estudio, se fijó como objetivo estudiar la evolución de las capacidades y competencias de las instituciones de la Unión Europea en estas materias, así como analizar la aplicación de las disposiciones comunitarias sobre solidaridad y defensa colectiva. En este sentido, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

¹¹⁴ Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la Unión Europea en materia de Seguridad y Defensa, Consejo de la Unión Europea, 14 de noviembre de 2016 (Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>, última consulta 9/4/17)

¹¹⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2016, sobre la Unión Europea de Defensa (2016/2052 (INI))

PRIMERA. – La definición de la dimensión exterior de la Unión Europea es de importancia capital en un contexto global marcado por la interdependencia económica y política entre Estados. La atribución de personalidad jurídica y mayores competencias a la Unión permite consolidar su estatus como sujeto internacional de derechos y obligaciones, potenciando su relación directa con terceros Estados y organizaciones internacionales.

SEGUNDA. – La atribución de competencias a la Unión en materia de PESC ha evolucionado tímidamente en los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza. El Tratado de Lisboa trata de potenciar la política exterior europea dotando a las instituciones europeas de mayores capacidades de definición estratégica e impulso de esta materia. Sin embargo, no se logra superar el carácter eminentemente intergubernamental de este ámbito, que dificulta la toma de decisiones y limita la capacidad de respuesta de los Estados ante los desafíos de seguridad y defensa actuales.

TERCERA. – El Tratado de Lisboa busca impulsar la PESC y la defensa europeas mediante la introducción de las figuras del ARUAEPS, el SEAE y la AED. En esta misma línea, instituye la cooperación estructurada permanente y extiende la cooperación reforzada al ámbito de la política exterior y la defensa, buscando fomentar la coordinación de actuaciones de los Estados miembros en estas áreas.

CUARTA. – La defensa de Europa ha descansado tradicionalmente en la OTAN, por lo que el desarrollo de la defensa de la Unión Europea requiere la coordinación entre ambas organizaciones para desplegar estrategias coherentes y evitar duplicidades innecesarias. Por ello, la OTAN y la Unión firmaron los acuerdos de cooperación Berlín Plus en diciembre de 2002. Estos acuerdos han permitido a la Unión apoyarse en la mayor capacidad y experiencia de la OTAN, a cambio de mantener la dependencia de la misma en materia de seguridad y defensa.

QUINTA. – La cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE efectúa un llamamiento a la prestación de asistencia a un Estado miembro víctima de un atentado terrorista, o una catástrofe natural o de origen humano, por parte de los restantes Estados miembros o de las instituciones de la Unión. A diferencia de la cláusula de asistencia mutua, la cláusula de solidaridad no sólo comprende la legítima defensa ante el terrorismo de Estado, sino que recoge un mayor abanico de supuestos, incluido el terrorismo civil.

SEXTA. – La aplicación de la cláusula de solidaridad es regulada mediante Decisión del Consejo de 24 de junio de 2014. Dicha disposición define el procedimiento formal a seguir para su aplicación y prevé la participación de las instituciones de la Unión en el mismo. De esta forma, se dota de mayor seguridad jurídica a los Estados miembros y las instituciones europeas en caso de invocación.

SÉPTIMA. – La cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 TUE instituye la legítima defensa colectiva entre los Estados miembros en caso de ataque armado en su territorio. Esta cláusula guarda gran similitud con la cláusula de legítima defensa del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, diferenciándose únicamente en que el ámbito territorial de aplicación de la primera es más amplio. Por otra parte, el artículo 42.7 TUE destaca la necesidad de ajustar los deberes de asistencia mutua con los compromisos adquiridos en el seno de la OTAN por los Estados miembros que lo sean también de la OTAN. En consecuencia, a priori parece que esta cláusula queda subordinada a la aplicabilidad del mencionado artículo 5 y que sólo debería aplicarse en caso de ataque a un Estado miembro que no forme parte de la OTAN.

OCTAVA. – El principal problema de la cláusula de asistencia mutua es la indefinición de sus términos, en cuanto que su articulado no determina un procedimiento formal de invocación y aplicación ni concreta qué medios deberán aportar los Estados miembros para el cumplimiento de sus obligaciones de defensa colectiva. Por el contrario, opta por fomentar el acuerdo bilateral entre el Estado afectado y cada uno de los Estados miembros en aras a definir las obligaciones concretas de cada uno, sin involucrar a las instituciones europeas. Ello tiene el objetivo de evitar la adopción de una posición conjunta de la Unión en materia de defensa, protegiendo a su vez los intereses de los Estados miembros tradicionalmente neutrales. Sin embargo, crea inseguridad jurídica en cuanto a su aplicación.

NOVENA. – Tras los atentados de Daesh en París del 13 de noviembre de 2015, el Ministro de Defensa francés invocó por primera vez la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 TUE. La opción por la misma se debió a la inexistencia de fundamento para invocar la cláusula de solidaridad, cuya activación exige que las capacidades de respuesta del Estado afectado sean insuficientes, junto con el deseo de evitar someterse a las formalidades que conlleva su aplicación. Tampoco se invocó el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte en tanto que Francia deseaba tener un mayor control de la

operación de respuesta, que podía alcanzar más fácilmente por medio de los acuerdos bilaterales que propone el artículo 42.7.

DÉCIMA. – Cabe afirmar que la activación de la cláusula de asistencia mutua tras los atentados de París tuvo una considerable relevancia para el Derecho internacional, en cuanto que confirmó la tendencia a equiparar un ataque de una organización terrorista radicada en un Estado extranjero como Daesh a una agresión armada de dicho Estado, justificando la intervención en legítima defensa en su territorio. Por otra parte, en relación con este derecho de legítima defensa, cabe preguntarse si éste es realmente tal, considerando que las fuerzas armadas francesas habían bombardeado el territorio de dicha organización terrorista antes de que se produjeran los atentados. En conclusión, la comunidad internacional debe plantearse cuál debe ser el fundamento jurídico sobre el que los Estados basen su lucha contra la amenaza terrorista.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación

Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945. Entrada en vigor el 24 de octubre de 1945.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969. Entrada en vigor el 27 de enero de 1980.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Versión consolidada de 13 de diciembre de 2007 (Tratado de Lisboa, DOUE de 9 de mayo de 2008).

Tratado de la Unión Europea, Versión consolidada de 13 de diciembre de 2007 (Tratado de Lisboa, DOUE de 9 de mayo de 2008).

Tratado del Atlántico Norte (Tratado de Washington), de 4 de abril de 1949. Entrada en vigor el 24 de agosto de 1949.

Decisión del Consejo (2014/415/UE), de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad

Declaración nº 13 aneja al Tratado de Lisboa

Declaración nº 37 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, relativa al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Posición Común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC)

Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2016, sobre la Unión Europea de Defensa (2016/2052 (INI))

Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2012, sobre las cláusulas de defensa mutua y de solidaridad de la Unión Europea: dimensiones política y operativa (2012/2223 (INI))

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2015, sobre el informe anual de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo (2014/2219(INI))

Obras doctrinales y otros

ADÁN GARCÍA, A., “Capacidades militares de la Unión Europea”, *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, núm. 302, pp. 97-120

ALCARAZ ALBERO, F. “La configuración del marco defensivo europeo tras la Segunda Guerra Mundial: el papel de la UEO”, *Documento Marco 07/2011 del IEEE*, 2011

ÁLVAREZ VERDUGO, M., “La aportación de la Convención Europea a la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión”, *CIDOB, Documento de la Serie Seguridad y Defensa*, núm. 3 junio de 2004, pp. 5-29

ANGHEL, S.E. Y CÎRLIG, C.-C., “Activation of Article 42(7) TEU. France’s request for assistance and Member States’ responses”, *European Parliamentary Research Service*, Diciembre 2015

ARTEAGA, F., “La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7 del Tratado de la UE”, *Real Instituto Elcano*, 23 de noviembre de 2015 (Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari69-2015-arteaga-la-solidaridad-espanola-con-francia-articulo-427-tratado-ue, última consulta 9/4/17)

BISCOP, S., “The European Union and mutual assistance: more than defence”, *Italian Journal of International Affairs*, núm. 51, pp. 219-225

BLANKE, H-J. Y MANGIAMELI, S., “Article 42 [CSDP: Goals and Objectives; Mutual Defence] en BLANKE, H-J. Y MANGIAMELI, S. (eds.) *The Treaty on European Union (TEU)*, Springer, Berlín, 2013, pp. 1201-1236

BOURRINET, J. Y TORRELLI, M., *Les relations extérieures de la CEE*, PUF, París, 1992

- CALDUCH CERVERA, R., “El Tratado de Lisboa y la amenaza terrorista en Europa” en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp.451-468
- CÎRLIG, C.-C., “Briefing: The EU’s mutual assistance clause – First ever activation of Article 42(7) TEU”, *European Parliamentary Research Service*, Noviembre 2015
- COLOM PIELLA, G., “Los límites de la defensa europea”, *Boletim Meridiano 47*, vol. 15, núm. 142 marzo-abril 2014, pp. 63-68
- DE LA MACORRA GARCÍA, A., “OTAN-Unión Europea, ¿Qué relaciones existen realmente? Análisis desde el enfoque de fuerzas de reacción rápida”, *Boletín de Información del CESEDEN*, núm. 320, pp. 33-50
- DÍAZ, G. Y RODRÍGUEZ, P., “La Unión Europea y el terrorismo islamista”, *Revista UNISCI*, núm. 39, pp. 175-188
- GARCÍA GONZÁLEZ, J. “La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, núm. 42, pp. 217-240
- GARCÍA PÉREZ, R., “La PESD en el Proyecto de Tratado Constitucional” en PUEYO LOSA, J. (Ed.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Ediciones Tórculo, Santiago de Compostela, 2003, pp. 295-312
- GARCÍA SERVERT, R., “El vínculo transatlántico en seguridad y defensa, ayer, hoy, «¿mañana?»”, *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, núm. 177, 2015, pp.75-101
- GARZÓN VALDÉS, E. *Filosofía, Política, Derecho*, Colección Honoris Causa, Universidad de Valencia, 2001
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N., “¿Daños jurídicos colaterales? La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 32, 2016, pp. 1-23
- HERRERO DE LA FUENTE, A., “Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18, pp. 151-179
- HILLION, C. Y BLOCKMANS, S., “Europe’s self defence: Tous pour un et un pour tous?”, Centre for European Policy Studies, 2015

- HMOUD, M., “Are the new principles really needed? The potential of the established distinction between responsibility for attacks by nonstate actors and the law of self-defense”, *The American Journal of International Law*, núm. 107, p. 576-579
- ITURRIAGA BARCO, D. “Terrorismo internacional y nuevo orden mundial tras el 11-S. Una valoración de los tres último lustros”, *Conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Fuerzas Armadas y Sociedad del XII Congreso de la AECPA*
- LEGRAND, J., “Will CDSP enjoy “colateral gains” from France’s invocation of the EU’s mutual defence clause?”, *In-Depth Analysis*, Directorate General for External Policies, European Parliament, diciembre de 2015
- LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “La acción exterior de la Unión: las relaciones exteriores (I)” en MANGAS MARTÍN, A. (coord.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 519-541
- LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “La acción exterior de la Unión: la política exterior y de seguridad común” en MANGAS MARTÍN, A. (coord.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 569-592
- MANGAS MARTÍN, A., “La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2008.
- MARTIN, J.-C., “Les frappes de la France contre l’EIIL en Syrie, à la lumière de la résolution 2249 (2015) du Conseil de sécurité”, *Questions of International Law*, núm. 24, pp. 3-14
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia” *Revista del IIEE*, núm. 0/2012, pp. 135-154
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. Y URREA CORRES, M., *Tratado de Lisboa. Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Marcial Pons, Madrid, 2010

- MARTÍNEZGARNELO Y CALVO, G.K., “La política exterior de la Unión Europea: balance del Tratado de Lisboa en materia de prevención de conflictos”, *Nómadas. Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 46, núm. 2015.2
- MATA DIZ, J.B. Y MOLINA DEL POZO, C.F., “La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 43, núm. 118, pp. 15-59
- MORALES GONZÁLEZ, A., “Expansión mundial del terrorismo yihadista del Estado Islámico o Daesh”, *Documento de opinión 7/2015 del IEEE*, 2015
- ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN), “NATO – EU Relations”, NATO Fact Sheet, February 2017 (Disponible en http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm)
- OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, “Un nuevo Tratado para Europa: 17 de junio de 1997”, Dirección General de Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual, Bruselas, 1997
- PARLAMENTO EUROPEO, “Política exterior: objetivos, mecanismos y resultados”, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, 2017
- PASCUAL PLANCHELO, V.C., “La débil Europa: Consideraciones críticas sobre la política exterior de la Unión”, *Revista de Ciencias Sociales Apostá*, núm. 42, pp. 1-14
- REGALADO DE LOS COBOS, G., “Antecedentes de la cooperación estructurada permanente: el desarrollo progresivo de la PCSD” en Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa (ed.), *La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, 2011, pp. 13-25
- RUBIO GARCÍA, D., “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y defensa en la Unión Europea”, Documento de Trabajo 57/2011, Fundación Alternativas-IEEE, Madrid, 2011

TARDY, T., “Mutual defence – one month on”, *Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea*, Diciembre de 2015 (Disponible en www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_55_Article_42.7.pdf, última consulta 5/4/17)

URREA CORRES, M., “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad tras los atentados de París: la respuesta europea frente al terrorismo internacional”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 57, pp. 13-34

VILLALBA FERNÁNDEZ, A. “El Tratado de Lisboa y la política común de seguridad y defensa” en IEEE (ed.), *Panorama estratégico 2009/2010*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2010, p. 153-184

YANIZ VELASCO, F., “La Alianza Atlántica y la Unión Europea. La evolución de unas relaciones complejas”, *Documento Marco (DIEEEO09-2013) del IEEE*. Disponible en <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-marco/2013/DIEEEM09-2013.html>

Artículos de prensa

BBC, “Francia: los que se sabe de los ataques reivindicados por Estado Islámico que dejaron al menos 132 muertos en París”, 16 de noviembre de 2015 (disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151113_paris_ataque_ep, última consulta 6/4/17)

Consejo Europeo, “EU-NATO: The framework for permanent relations and Berlin Plus”, nota de prensa de diciembre de 2002 (Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>, última consulta 14/4/17)

Consejo Europeo, Comunicado de Prensa EUCO 165/14, 30 de agosto de 2014 (disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/144613.pdf, última consulta 3/4/2017)

EEAS Press Team, “Remarques introductives de la Haute Représentante et Vice-Présidente Federica Mogherini lors de la conférence de presse avec Jean-Yves Le Drian, Ministre de la Défense Français, 17 novembre 2015”, *Siège*, 17 de noviembre

de 2015 (Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5553/remarques-introductives-de-la-haute-representante-et-vice-presidente-federica-mogherini-lors-de_fr, última consulta 8/4/17)

El Mundo, “Atentados en París: 130 muertos y 352 heridos”, 14 de noviembre de 2015 (disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/11/14/56475867268e3edf198b45d6.html>, última consulta 6/4/17)

El País, “Francia entra en guerra contra los yihadistas del Estado Islámico en Irak”, 19 de septiembre de 2014 (Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/19/actualidad/141118982_025531.html, última consulta 9/4/17)

El País, “Atentado en Bruselas: al menos 30 muertos en el aeropuerto y en el metro”, 23 de marzo de 2016 (Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/22/actualidad/1458631407_286826.html; última consulta 9/4/17)

The Guardian, “How the terror attacks in Paris unfolded”, 15 de noviembre de 2015 (Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/14/paris-attacks-timeline-of-terror>, última consulta 6/4/17)

Otras fuentes

Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la Unión Europea en materia de Seguridad y Defensa, Consejo de la Unión Europea, 14 de noviembre de 2016 (Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>, última consulta 9/4/17)

Declaración conjunta en la cumbre franco-británica de Saint Malo (Francia) los días 3 y 4 de diciembre de 1998. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>, última consulta 18/3/17)

Declaración conjunta de los Jefes de Estado o de Gobierno y de los dirigentes de las instituciones de la Unión Europea sobre los atentados terroristas de París, 14 de noviembre de 2015. (Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-6090_es.htm, última consulta 6/4/17)

Declaración sobre la lucha contra el terrorismo aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 25 de marzo de 2004, disponible en www.realinstitutoelcano.org/especiales/atentados/docs/declaracterrorUE25304.pdf

Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, junio de 2016 (Disponible en <https://europa.eu/globalstrategy/en>, última consulta 9/4/17)

Informe del Presidente del Grupo de Trabajo VIII – Defensa, de 16 de diciembre de 2002 (CONV 461/02)

Informe de la Secretaría sobre enmiendas propuestas en materia de acción exterior, incluyendo la política de defensa, de 9 de mayo de 2003 (CONV 707/03)

Plan de implantación de la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea, 14 de noviembre de 2016. (Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15148/eu-global-strategy-implementation-plan-on-security-and-defence_en, última consulta 9/4/17)

Resolución 2249 (2015) adoptada por el Consejo de Seguridad en su 7565ª sesión, celebrada el 20 de noviembre de 2015 (disponible en www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1538417_ES.pdf, última consulta 8/4/17)