

## Artículos

---



# POSIBLES DESARROLLOS FUTUROS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DESPUÉS DEL TRATADO DE LISBOA \*

PAOLA BILANCIA \*\*

## SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. HITOS HISTÓRICOS
3. EL «ACQUIS» EN MATERIA DE LA PESC
4. LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA
5. EL TRATADO DE LISBOA Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMÚN
6. LAS INSTITUCIONES QUE DECIDEN LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN
7. EL NUEVO PAPEL DEL ALTO REPRESENTANTE DISEÑADO POR EL TRATADO DE LISBOA
8. EL SERVICIO EUROPEO PARA LA ACCIÓN EXTERIOR Y LAS OTRAS INNOVACIONES DEL TRATADO DE LISBOA EN MATERIA PESC

## 1. INTRODUCCIÓN

Siendo la Unión Europea la primera potencia comercial y el primer contribuyente mundial en ayudas públicas al desarrollo, no desempeña, sin embargo, un rol equivalente sobre la arena internacional: como gigante económico, pero enano político, no consigue convertir su peso económico en adecuada influencia política sobre la escena mundial <sup>1</sup>.

El reforzamiento de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores, al tiempo que asume el cargo de Vicepresidente de la Co-

\* Traducido del italiano por JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO.

\*\* Catedrática de Derecho Público. Universidad de Milán.

<sup>1</sup> Vid. C. BRETHERTON y J. VOGLER, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London, 1999.

misión, constituye una auténtica innovación en el sistema de gobierno del Tratado de Lisboa<sup>2</sup>, a la par que, ciertamente, contribuye a dar una mayor visibilidad a la diplomacia europea<sup>3</sup>; asimismo, y por otra parte, los progresos alcanzados en la integración, y delineados por el propio Tratado en lo que concierne a la Europa de la defensa (PESD)<sup>4</sup>, pueden favorecer situar la Unión en una posición de mayor presencia en el escenario internacional, al dotarla de medios militares correspondientes a sus ambiciones.

## 2. HITOS HISTÓRICOS

La idea de una colaboración entre los Estados miembros europeos en el ámbito de la política exterior y de defensa se remonta a los orígenes de la construcción europea<sup>5</sup>: de hecho, los seis Estados fundadores intentaron, ya desde el principio, flanquear la naciente Comunidad Económica con una Comunidad Europea de Defensa<sup>6</sup>; mas la tentativa fa-

<sup>2</sup> Para una amplia y completa panorámica de la «nueva» Europa», «surgida» tras las modificaciones aportadas al cuadro institucional con ocasión de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, permítasenos reenviar a P. BALANZA y M. D'AMICO (coord.), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009. Vid. también R. BARATTA, «Le principali novità del Trattato di Lisbona», en *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, pp. 21 a 70.

<sup>3</sup> Vid., con anterioridad, las reflexiones de DUKE, «Preparing for European Diplomacy?», en *Journal of Common Market Studies*, 2002, 40/5.

<sup>4</sup> Cfr. A. DUMOULIN, R. MATHIEU y G. SARLET, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'opérateur à l'identitaire: genèse, structuration, ambitions, limites*, (con prefacio de J. Solana), Bruylant, Bruxelles, 2003.

<sup>5</sup> Para una reconstrucción histórica, vid. la primera parte del volumen de M. TRYBUS, *European Union Law and Defence Integration*, Hart, Oxford, 2005.

<sup>6</sup> Recientemente, vid. P.L. BALLINI (coord.), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2009; vid. además M. DUMOULIN (coord.), *La Communauté européenne de défense, leçons pour demain?*, Peter Lang, Bruxelles, 2000; y S. BERTOZZI, *La Comunità europea di difesa: profili storici, istituzionali e giuridici*, Giappichelli, Torino, 2003.

lló. Estaba muy presente la criticidad de crear un sistema de defensa estructurado, sin embargo, en ausencia de una Europa política. Política exterior, seguridad común y defensa permanecieron, pues, como ámbitos totalmente ausentes en los Tratados de Roma.

La cooperación entre los Estados miembros en materia de Política Exterior Común nacerá sólo en 1970, momento en el que se establecerá una Cooperación de Política Europea y previéndose encuentros regulares entre los Ministros de Exteriores y las diplomacias de los países miembros.

En 1986 el Acta Única Europea, finalmente, contemplará explícitamente esta forma de cooperación, aunque sólo se comenzará a hablar de «solidaridad» europea al inicio de los años noventa, con ocasión del conflicto en la ex Yugoslavia, y a la vista de la diversa reacción de los Estados miembros sobre el reconocimiento de Eslovenia y Croacia<sup>7</sup>. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) será, finalmente, formalizada en el Tratado de Maastricht de 1992 con la creación de los famosos tres «pilares» de la Unión<sup>8</sup>. La asunción de tal política como

<sup>7</sup> Cfr. B. STAHL, H. BOEKLE, J. NADOLL y A. JÓHANNESDÓTTIR, «Understanding the Atlanticist-Europeanist Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands», en *European Foreign Affairs Review*, 2004, núm. 9, pp. 417 a 419; *vid.* también en general, para el análisis de la política exterior europea sujeta a la influencia de diversos intereses internacionales de los Estados, según su situación geográfica y sus respectivas (y tradicionales) relaciones diplomáticas, B. WHITE, *Understanding European Foreign Policy*, Houndsmill, Palgrave, 2001; S. NUTTALL, *European Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2000; H. SMITH, *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, Pluto, London, 2002; F. CAMERON, *The Foreign and Security Policy of the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 2000; D. KAVAKAS, *Greece and Spain in European Foreign Policy: The Influence of Southern Member States in Common Foreign and Security Policy*, Ashgate, Aldershot, 2001; y S. BULMER, C. JEFFEREY y W.W. PATERSON, *Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu*, Manchester University Press, Manchester, 2000.

<sup>8</sup> Cfr., para un análisis institucional (entre otros) de la colocación del PESC en el llamando segundo pilar, J. TEMPLE LANG, «Checks and Balances in the

segundo pilar no pondrá en discusión, sin embargo, las «soberanías nacionales», puesto que: las decisiones del Consejo en dicha materia deben ser adoptadas por unanimidad; los actos no tienen fuerza vinculante; las competencias de la Comisión están extremadamente reducidas; y sobre la diversa tipología de decisiones a adoptar al respecto no es posible ningún control por parte del Tribunal de Justicia.

Desde la entrada en vigor de este Tratado la Unión Europea ha adquirido, no obstante, los primeros instrumentos que le han permitido hacer sentir su presencia en la escena internacional<sup>9</sup>. Desde 1992, la Unión ha estado legitimada para asumir una «Política de Seguridad Común», mientras se mantenía en el fondo una progresiva construcción de una «Política de Defensa Común» (PESD). Obviamente, la PESD no ha prefigurado, en absoluto, la especificidad de las singulares políticas de seguridad de los Estados miembros la Unión Europea en su dimensión interna, siendo así compatible (como se subraya en el mismo Tratado) con las políticas adoptadas por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

---

European Union: The Institutional Structure and the “Community Method”», en *European Public Law*, núm. 12, 1, 2006, pp. 127 y ss.; y de manera más general, E. DENZA, *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

<sup>9</sup> Las normas sobre la PESC fueron revisadas, posteriormente, en el Tratado de Ámsterdam y en el de Niza, y están hoy presentes en el Título V del texto consolidado del Tratado sobre la Unión (arts. 11 a 28). Cfr. en relación a las modificaciones aportadas por el Tratado de Niza, respecto a la cooperación reforzada en materia de política exterior y de defensa, T. JAEGER, «Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 7, 2002, 7, pp. 297 y ss.; S. DUKE, «CESDP: Nice’s Overtrumped Success?», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 6, 2001, pp. 155 y ss.; y G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, «The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 7, 2002, pp. 257 a 282. Y para un análisis previo de la política exterior común, *vid.* R. WESSEL, *The European Union’s Foreign and Security Policy*, Kluwer, Dordrecht, 1999.

La voluntad de incrementar el desarrollo de la PESC se ha visto reforzada con ocasión del fracaso de los esfuerzos diplomáticos de los «leaders» europeos en relación al conflicto acontecido en la ex Yugoslavia, como ante los numerosos conflictos presentes en el continente africano. Ante la frustración por la falta de consecución de soluciones a la guerra de los Balcanes, el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 comenzó a establecer las bases de la Política exterior de seguridad y defensa, decidiendo impulsar las capacidades militares de la Unión. Se habría así evidenciado su rol internacional en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis.

Un paso importante para la «visibilidad» de la política exterior de la Unión se dio, siempre en el 1999, cuando se procedió (en línea con lo previsto en el Tratado de Ámsterdam) al nombramiento del Alto Representante para la PESC en la persona de Javier Solana (ex Secretario General de la OTAN). Sin embargo, salvo algún éxito, como el que representó por ejemplo la prohibición de las minas antipersona<sup>10</sup>, la escasa eficacia demostrada por la Unión ha contribuido a evidenciar su falta de capacidad política. Por lo demás, recuérdese cómo fue el gobierno norteamericano, y en particular la Administración Clinton (en Dayton, en 1995), la que puso fin al conflicto, confiando la vigilancia de la gestión del acuerdo a la OTAN<sup>11</sup>.

La guerra en Kosovo confirmaría la situación de debilidad de la Unión Europea en relación a la Política Exterior Común de Defensa sobre el propio continente europeo; la ofensiva aérea lanzada en 1999 con-

<sup>10</sup> Acción común núm. 95/170/PESC del Consejo, definida en los términos del art. J.3 del Tratado sobre la Unión Europea, relativa a las minas antipersona, y publicada en el D.O.C.E, L 115 del 22 de mayo de 1995 y Bol. 5-1995, punto 1.4.2.

<sup>11</sup> Sobre la relación entre la Unión Europea y la OTAN desde la perspectiva de la defensa europea, *vid.*, entre otros, J. HOWORTH y J. KEELER (coord.), *Defending Europe: NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave, London&New York, 2003. *Vid.*, también del mismo, J. HOWORTH, «Britain, NATO and CESDP: Fixed Strategy, Changing Tactics», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 5, 2000, pp. 377 y ss.

tra Serbia fue, de hecho, conducida por la Alianza Atlántica, confiándose, así, un rol primario a los Estados Unidos, dado que única potencia occidental capaz de disponer la capacidad militar necesaria.

En 2003 la crisis irakí terminó, seguidamente, por originar una fractura entre los Estados de la Unión Europea, divididos entre una política de paz y una de intervención armada, demostrándose, por tanto, una vez más, como la solidaridad europea no funciona ante las graves crisis internacionales, y sobre todo cuando entran en juego las relaciones con los Estados Unidos.

Una expansión de la actividad de la Unión Europea en el escenario internacional habría debido dar lugar, de todos modos, a cambios en los principios y en el fundamento (estructural y normativo) característicos de la Política Exterior Común de la Unión.

### 3. EL «ACQUIS» EN MATERIA DE LA PESC

El Tratado de Lisboa contiene diversas novedades en lo que concierne a la Política Exterior y Seguridad Común, y la Política Exterior de Seguridad y Defensa Común<sup>12</sup> (redefinida como Política de Seguridad y Defensa Común, PSDC), retomando esencialmente «in toto»<sup>13</sup> las mismas cláusulas previstas sobre tal materia<sup>14</sup> por el viejo Tratado

<sup>12</sup> Cfr. A. L. VALVO, *L'Unione Europea dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona: le Istituzioni, la politica estera e di difesa, i diritti umani*, Aracne, Roma, 2008, *passim*; y R. A. CANGELOSI y N. VEROLA, «La politica estera e di sicurezza dell'Unione», en F. Bassanini y G. Tiberi (coord.), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 205 y ss.

<sup>13</sup> Se trata, por tanto, de uno de los sectores en los que el Tratado constitucional «resurge», casi idéntico, aunque sea bajo diversas lecturas: *vid.* L. G. SCIANNELLA, «Morte e reincarnazione di una Costituzione: dal “Constitutional treaty” al “Reform treaty”», en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 142 a 170.

<sup>14</sup> Específicamente, respecto a las modificaciones previstas en el sector PESC y PESD, *vid.* L. MEZZETTI, «Luci e ombre nella Costituzione europea della sicu-



«constitucional» europeo el 2004<sup>15</sup> (como es sabido, sin entrar nunca en vigor)<sup>16</sup>. A parte de algunos detalles terminológicos (el «Ministro de Exteriores» ha sido renombrado como «Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad»), se han confirmado los acuerdos políticos en dicha materia, lo que testimonia como la PESC, y sobre todo la PSDC, se afirman cada vez más como nuevas áreas de «policy» de la Unión Europea.

Con dos declaraciones adjuntas al Tratado de Lisboa (la núm. 30 y la núm. 31), se ha establecido que las nuevas cláusulas previstas en éste no producen efectos sobre la responsabilidad que actualmente corresponde a los Estados miembros en lo que concierne a la dirección de su política exterior, y no «prejudican el carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros». En dichas declaraciones se ha reafirmado, asimismo, que en el ámbito de la PESC no se asignará ningún poder anexo ni a la Comisión, ni al Parlamento Europeo.

Queriendo esquematizar, en una breve síntesis, las políticas comunes diseñadas por el Tratado de Lisboa en este ámbito, las acciones de la Unión deberán asegurar un alto nivel de cooperación en el campo de

---

rezza e della difesa», en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 1808 y ss.; U. DRAETTA, «L'azione esterna dell'Unione nel Progetto di Costituzione Europea», en *Diritto dell'Unione europea*, 2004, pp. 267 y ss.; F. BIANCHI, «L'evoluzione della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea nel nuovo Trattato costituzionale», en *Quaderni di studi europei*, 2005, pp. 65 a 86; R. A. CANGELOSI y N. VEROLA, *La Costituzione europea. Un primo commento*, F. Bassanini y G. Tiberi (coord.), il Mulino, Bologna, 2004, pp. 121 y ss.; y J. HOWORTH, «The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 9, 2004, pp. 483 a 508.

<sup>15</sup> L. ARCIDIACONO, «La Costituzione europea definitiva e incompiuta. Intervento introduttivo», en E. Castorina (coord.), *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 3 y ss.

<sup>16</sup> Cfr. F. GABRIELE, *Europa: la Costituzione «abbandonata»*, Cacucci, Bari, 2008 (y para ulteriores reenvíos bibliográficos). *Vid.*, también, M.C. BARUFFI, *Dalla Costituzione Europea al trattato di Lisbona*, Cedam, Padova, 2008.

las relaciones internacionales (art. 21 TUE) a fin de garantizar los objetivos generales, entre los cuales se encuentran: la defensa de los valores comunes y de los intereses fundamentales de la Unión, y el reforzamiento de su seguridad, independencia e integridad; el mantenimiento de la paz; la prevención de los conflictos y el reforzamiento de la seguridad internacional; la promoción de la cooperación internacional; el reforzamiento de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos del hombre.

Hasta hoy, el principal límite al efectivo desarrollo de una política exterior y seguridad europea ha consistido en el propio funcionamiento del «pilar» PESC, que, como es sabido, no sólo no permite la adopción del llamado «método comunitario»<sup>17</sup> (típico del primer «pilar», adoptado para otras políticas como la agrícola, la tutela del medio ambiente, transportes, etc.)<sup>18</sup>, sino que se basa en el llamado «método intergubernativo» (dejando a cada uno de los Estados miembros un sustancial poder de veto, dado que las decisiones se adoptan por unanimidad). En esta cuestión el Tratado de 1992 asignó, de hecho, a los Estados miembros, de manera individual, y a las Instituciones de la Unión en las que éstos participan directamente a través de los representantes de sus gobiernos (el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros), un notable peso<sup>19</sup>. De facto, la soberanía nacional en este ámbito aún no se ha visto significativamente reducida por el proceso de integración europea.

La PESC se encuentra integrada en un cuadro institucional único: las Instituciones involucradas son las mismas que existen en el modelo

<sup>17</sup> Cfr. J. A. CAPORASO, «The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?», en *Journal of Common Market Studies*, núm. 34, 1996, pp. 29 a 52.

<sup>18</sup> Haciendo difícil, pues, el logro de una unidad de objetivos en política exterior y de defensa, según el conocido aforismo, de matriz kissingeriana, del «número de teléfono» al que Washington puede llamar a Bruselas: cfr., D. ALLEN, «Who Speaks for Europe?», en J. Petersen y H. Sjursen (coord.), *A Common Foreign and Security Policy for Europe?*, Routledge, Oxford, 1998, pp. 41 y ss.

<sup>19</sup> Cfr. R. GOSALBO BONO, «Some reflections on the CFSP legal order», en *Common Market Law Review*, núm. 43, 2006, pp. 337 a 394.

comunitario, pero el equilibrio de poderes entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión es diferente. Por ejemplo, el derecho de iniciativa de la Comisión en esta materia no es exclusivo, siendo, incluso, más bien reducido, pues las iniciativas son presentadas sobre todo por el Presidente del Consejo Europeo, por un Estado miembro o por el Alto Representante. Además, la función del Parlamento Europeo se encuentra (y permanece todavía) sustancialmente limitada a un rol consultivo (art. 27 TUE)<sup>20</sup>, y está omitida cualquier posibilidad de control por parte del Tribunal de Justicia<sup>21</sup>.

En el transcurso de los años, se ha intentado en varias ocasiones racionalizar el proceso de decisión de la PESC, pero el límite a una eficaz acción en esta materia deriva del hecho de que para la adopción de las decisiones fundamentales [por ejemplo en el sector de la defensa (por tanto, de la PESD), y consiguientemente militares] ha sido, y es aún, necesaria la unanimidad (salvo la posibilidad de abstención constructiva), y, por tanto, el voto favorable de todos los Estados miembros. Las divisiones entre los Estados miembros<sup>22</sup>, y la incapacidad de adoptar una posición común con ocasión de la crisis iraquí de 2003, testimoniaron, por otra parte, las dificultades de adoptar una política exterior común con los actuales instrumentos de decisión.

<sup>20</sup> De interés son las valoraciones de D. THYM, «Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 11, 2006, pp. 109 y ss., quien habla de un verdadero y auténtico «parliamentary vacuum».

<sup>21</sup> *Vid.*, al respecto, M. TRYBUS, «The EC Treaty as an instrument of European defence integration: judicial scrutiny of defence and security exceptions», en *Common Market Law Review*, núm. 39, 2002, pp. 1347 y ss.; y M.G. GARBAGNATI-KETVEL, «The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy», en *International and Comparative Law Quarterly*, núm. 55, 2006, pp. 77 a 120.

<sup>22</sup> Cfr. J. PETERSEN y H. SJURSEN, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Routledge, London & New York, 1998.

#### 4. LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Unión Europea no podrá adquirir un peso efectivo en la escena internacional, si ésta no llega a disponer de medios militares a la altura de sus ambiciones<sup>23</sup>.

La defensa se ha mantenido como una especie de límite a la construcción europea desde el revés que supuso la Comunidad Europea de Defensa (CED), al ser rechazada por el Parlamento francés en 1954. Sin embargo, desde la cumbre franco-británica de San Malo de 1998, en la que se diera un realineamiento del Reino Unido hacia el objetivo de una defensa común, la Europa de la defensa ha iniciado un recorrido<sup>24</sup> marcado por etapas de gran relieve<sup>25</sup>.

Se han creado estructuras específicas, como la del Comité Político y de Seguridad (COPS)<sup>26</sup>, el Comité Militar de la Unión Europea (EUMC) —el órgano más elevado del Consejo, compuesto por los Jefes de Estado Mayor de la defensa de los Estados miembros y por representantes de sus delegados militares—, y el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS)<sup>27</sup>: este último asegura una alerta temprana, la valoración de situaciones y la planificación estratégica en el ámbito de

<sup>23</sup> Cfr. A. MALICI, *The Search for a Common European Foreign and Security Policy: Leaders Cognitions and Questions of Institutional Viability*, Palgrave Macmillan, New York, 2008.

<sup>24</sup> Cfr. T. KOIVULA, «Towards an EU Military Ethos», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 14, 2009, pp. 171 y ss.; y M.L. TUFANO, «La PESC nel progetto di Costituzione europea», en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 1815 y ss.

<sup>25</sup> Vid. S. G. JONES, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge University Press, New York, 2007.

<sup>26</sup> Cfr. A. JUNCOS y C. REYNOLDS, «The Political and Security Committee Governing in the Shadow», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 12, 2007, pp. 127 a 147.

<sup>27</sup> El COPS, el SMUE y el CMUE fueron instituidos por una Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 (núm. 2078/PESC). Vid., ahora, el art. 38 del TUE.

las competencias de Petersberg<sup>28</sup>, incluida la identificación de las fuerzas europeas y multinacionales.

El Comité Político y de Seguridad es, en cambio, una estructura permanente compuesta por los dirigentes de los Ministerios de Exterior de los Estados miembros, y que contribuye a definir la Política tanto formulando dictámenes para el Consejo, como desarrollando, en caso de crisis, un papel central al asegurar la dirección de las operaciones militares sobre la base de las indicaciones proporcionadas por el Comité Militar de la Unión Europea (EUMC). Este Comité es el órgano superior en el ámbito del Consejo de la Unión Europea, y es el fórum militar de consulta y cooperación entre los Estados miembros en el campo de la prevención de los conflictos y de la gestión de las crisis.

Por otra parte, una fuerza de reacción rápida de 60.000 hombres, que puede ser desplegada en el término de 60 días y por un año, así como grupos tácticos de 1.500 hombres, cada uno, está en fase de constitución.

Una fuerza de gendarmería europea, compuesta por 800 unidades de 5 Estados (España, Francia, Italia, Países Bajos y Portugal), fue creada en septiembre de 2004, para operaciones de mantenimiento del orden y de la seguridad en regiones que se encuentren en situación de conflicto.

<sup>28</sup> Las «misiones de Petersberg» fueron instituidas mediante la Declaración de Petersberg, adoptada al termino del Consejo de Ministros de la UEO de junio de 1992.

En los términos de tal Declaración, los Estados miembros de la UEO decidieron poner a disposición de la UEO, pero también de la OTAN y de la Unión, unidades militares provenientes de todas sus fuerzas armadas convencionales: las misiones de Petersberg se convierten así en parte integrante de la política europea para la seguridad y la defensa (PESD). Éstas se encuentran expresamente incluidas en el Tratado sobre la Unión Europea (art. 17.2 del Tratado de Ámsterdam de 1997) y comprende: misiones humanitarias o de evacuación; misiones para el mantenimiento de la paz; y misiones de unidades combatientes para la gestión de las crisis, lo que comprende operaciones para el restablecimiento de la paz. *Vid.* S. GRAF VON KIELMANSEGG, «The meaning of Petersberg: some considerations on the legal scope of ESDP operations», en *Common Market Law Review*, núm. 44, 2007, pp. 629 y ss.

En la práctica, además, muchas operaciones militares en el exterior ya han sido gestionadas por la Unión Europea con éxito.

La Unión relevó la operación de la OTAN en la ex República yugoslava de Macedonia (operación EUFOR Concordia, marzo a diciembre de 2003), a la que le ha seguido la operación de policía Próxima. En junio de 2003, la operación EUROFOR Artemis permitió restablecer la seguridad en el Congo. En diciembre de 2004, la Unión relevó la operación de la OTAN en Bosnia Herzegovina (operación EUFOR Altea), con 7000 hombres. En abril de 2006, con la operación EUFOR RD Congo, la Unión apoyó las fuerzas de la ONU en el período electoral en la República Democrática del Congo. Para terminar, la operación EUFOR Tchad, a comienzos del 2008, ha contribuido a resolver la crisis de Darfur. Otras misiones civiles (de policía, de apoyo al Estado de Derecho, de vigilancia) se pueden añadir a esta lista.

El Tratado de Lisboa desarrolla este «acquis»<sup>29</sup> con algunas innovaciones, como son, entre otras, la institucionalización de la Agencia Europea de Defensa<sup>30</sup> y, como ya he advertido, la inserción de las cláusulas de solidaridad y de defensa mutua.

## 5. EL TRATADO DE LISBOA Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMÚN

El Tratado de Lisboa facilita el funcionamiento de la PESC y de la PSDC a través de la mejora de los llamados instrumentos de flexibili-

<sup>29</sup> Se va completando, por tanto, el paso de una PESD de acción intergubernativa a una auténtica política de la Unión: cfr. A. ASTORI, «Sicurezza e difesa europea: da cooperazione internazionale a politica dell'Unione», en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, pp. 395 y ss.

<sup>30</sup> Agencia, por otra parte, ya creada por la Acción común núm. 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004. Cfr. M. TRYBUS, «The new European Defence Agency: a contribution to a common European security and defence policy and a challenge to the community acquis?», en *Common Market Law Review*, núm. 43, 2006, pp. 667 y ss.; y A. GEORGOPULOS, «The New European Defence Agency: Major Development or Fig Leaf?», en *Public Procurement Law Review*, núm. 14(2), 2005, pp. 103 y ss.

dad. La referida norma que permite confiar determinadas operaciones sólo a algunos Estados miembros (art. 29), con el consenso y en nombre de los otros, es una importante codificación, en realidad, de cuanto ya venía dándose desde algunos años antes en ciertas misiones de resolución de crisis internacionales llevadas a cabo por la Unión. El artículo 28 extiende, así, el radio de las intervenciones de la PSDC a las «operaciones conjuntas de desarme», a las «misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares», a la «estabilización al término de los conflictos» y a la «lucha contra el terrorismo».

El Tratado sobre la Unión Europea (Ámsterdam, 1997) fijaba como objetivos a realizar en este ámbito: las misiones humanitarias y de evaluación, las misiones para el mantenimiento de la paz, y la disponibilidad de fuerzas para la gestión de los estados de crisis, incluido el restablecimiento de la paz. Definido lo anterior en el seno de una reunión de Ministros de la Unión Europea Occidental (UEO) en la ciudad alemana de Petersberg, dichas misiones vendrán, desde entonces, llamadas «misiones de Petersberg»<sup>31</sup>.

El Tratado de Lisboa completa esta lista añadiendo las Acciones Conjuntas y, en materia de desarme, las misiones de Asistencia y de Auxilio en materia militar, las misiones en prevención de conflictos y las de Estabilización al término de los conflictos. En el texto se precisa, por otra parte, que dichas misiones pueden contribuir a la lucha contra el terrorismo<sup>32</sup>, incluido el apoyo a terceros países para combatir el terro-

<sup>31</sup> Vid. F. PAGANI, «A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union», en *European Journal of International Law*, 1998, pp. 737 a 749; y I. PERNICE y D. THYM, «A New Institutional Balance for European Foreign Policy», en *European Foreign Affairs*, núm. 7, 2002, pp. 369 y ss.

<sup>32</sup> Vid. C. BEYER, «The European Union as a Security Policy Actor: The Case of Counterterrorism», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 13, 2008, pp. 293 y ss.; S. DUKE, «CESDP and the EU Response to 11 September: Identifying the Weakest Link», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 7, 2002, pp. 153 y ss.; y D. KEOHANE, «The EU and counter-terrorism, Working Paper del Centre for European Reform», mayo de 2005 (consultable on-line: [http://www.cer.org.uk/pdf/wp629\\_terrorism\\_counter\\_keohane.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/wp629_terrorism_counter_keohane.pdf)).

rismo dentro de su territorio (mas no sobre el territorio de otros Estados, lo que excluye intervenciones como las llevada a cabo por USA en Irak).

Otra novedad integrada en el Tratado de Lisboa es la inserción de la «cláusula de defensa común»: los Estados miembros deberán aportar su ayuda y su asistencia, con todos los medios en su poder, a cualquier Estado de la Unión que fuera objeto de una agresión armada sobre su territorio. Esta obligación comprenderá a todos los Estados miembros y representa un paso importante, si bien bajo la condición explícita de que dicha cláusula no limita el carácter específico de la política de defensa de algunos Estados miembros: de hecho, Austria, Irlanda y Suecia tienen un estatuto de neutralidad, y, de todos modos, la OTAN se mantiene, en relación a sus miembros, como el fundamento de su defensa colectiva.

En julio de 2004, se instituyó la Agencia Europea para la Defensa, con la finalidad de mejorar las capacidades de defensa de la Unión Europea en el sector de la gestión de las crisis; de promover la cooperación europea en materia de armamento; de reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea y crear un mercado europeo de material de defensa que sea competitivo, además de promover actividades de investigación al fin de reforzar el potencial industrial y tecnológico en este sector. El Tratado de Lisboa (art. 42 TUE) vuelve a incidir en ello, si bien aumenta las competencias.

La PSDC (que mantiene parte de la Política Exterior y Seguridad Común) consiente, por tanto, el envío de fuerzas militares y de policía europea en áreas en guerra para desarrollar operaciones en la gestión de las crisis, en situaciones de emergencias humanitarias y para el mantenimiento y restablecimiento de la paz. Es así, realmente, que en estos años, la Política de Defensa de la Unión se ha venido poniendo en marcha, a la par que reforzando y estructurando.

La Unión Europea se ha dotado de una capacidad de reacción militar rápida<sup>33</sup>, distinta de la de la OTAN (y que, en todo caso, permite el

<sup>33</sup> Queda sin embargo abierto el problema de su funcionamiento, sobre lo cual *vid.* D. SCANNELL, «Financing ESDP Military Operations», en *European Foreign Affairs Review*, 2004, núm. 9, pp. 529 y ss. Algunas valoraciones sobre



acceso a los recursos de la OTAN) basada sobre el llamado «grupo táctico»: la Unión puede contar, en cualquier momento, con dos grupos tácticos operativos capaces de permitir una rápida respuesta militar para hacer frente a una eventual situación de crisis. Los grupos tácticos están compuestos por cerca de 1.500 hombres provenientes de los diversos Estados miembros y serán operativos por períodos de seis meses, en un sistema de rotación. La formación de estos grupos operativos no ha comportado, obviamente, la creación de un ejército europeo<sup>34</sup>, dado que el empleo de las fuerzas militares es también siempre fruto de las decisiones soberanas adoptadas por cada uno de los Estados miembros.

La aprobación del Tratado de Lisboa permite, sin embargo, un cualificado paso adelante, favoreciendo un ulterior y significativo desarrollo: el Tratado parece, de hecho, dar respuestas ambiciosas a una política compartida, la cual será, no obstante, puesta a prueba en la práctica<sup>35</sup>.

## 6. LAS INSTITUCIONES QUE DECIDEN LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN

La Unión Europea es la primera potencia comercial del mundo, en cuanto que representa un quinto del comercio mundial, y, se recuerda,

---

la capacidad de Europa en acciones militares, aunque estén poco datadas, se encuentran en S. BISCOP, «Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 9, 2004, pp. 509 y ss.

<sup>34</sup> Observaciones sobre este punto, en E. ENGLE, *The Eurocorps: Toward a European Army*, Università di Brema, *Working Papers*, 2009.

<sup>35</sup> Analiza el impacto del Tratado de Lisboa sobre la PESD/PESC, A. MISSIROLI, «The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP», *briefing paper*, enero de 2008 (consultable on line: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/pe389028\\_/PE389028\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe389028_/PE389028_en.pdf)); S. DAGAND, «The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP», en *European Security Review*, núm. 37, 2008 (Bruxelles, International Security Information Service); y R. G. WITHMAN, «Foreign Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: Significant or Cosmetic Reforms?», en *University of Bath Global Europe Papers*, 2008/1 (disponible on line: <http://www.bath.ac.uk/esml/research/security/pdf/whitman.pdf>).

la política comercial es una competencia exclusiva de la Unión, en detrimento de las competencias de los Estados miembros. Los acuerdos comerciales son negociados por el Comisario de la Unión encargado de la política comercial en el seno de la Organización Mundial del Comercio, y en el marco de las directivas definidas por los Estados miembros.

Es un raro dominio en el que la Unión se encuentra a la par que los Estados Unidos, y es uno de los principales factores de poder de Europa en el escenario internacional <sup>36</sup>.

Sin embargo, en realidad las acciones de la Unión sobre la escena internacional (hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) han sido fruto de un proceso decisorio segmentado que implicó más actores: el Presidente del Consejo Europeo <sup>37</sup>, el Consejo de Asuntos Generales, el Consejo de Asuntos Exteriores, el Alto Representante para la Política Exterior y la Seguridad Común (el llamado «Mr. PESC», que actuaba en nombre del Consejo de la Unión), la Comisión (en particular, el Comisario en relaciones Exteriores y el Comisario en Políticas Comerciales), y el Ministro de exteriores de los Estados que ejerciten «pro tempore» la Presidencia de la Unión.

La Comisión Europea estaba (y permanece) «asociada con todo derecho» a las labores desarrolladas en el ámbito PESC, en especial para asegurar la coherencia de esta Política con la de las relaciones económicas externas y la de cooperación al desarrollo y las ayudas humanitarias: políticas, todas, en las que la Comisión desarrolla un rol primario. La Comisión, de hecho, siempre ha participado en el diálogo polí-

<sup>36</sup> Vid. M. TELO, *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma, 2004; vid. también A. TREACHER, «From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistible Transformation», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 9, 2004, pp. 49 a 66; y B. HETTNE y F. SOEDERBAUM, «Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interegionalism», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 10, 2005, pp. 535 y ss.

<sup>37</sup> Con su respectivo secretariado; vid. H. DIJKSTRA, «The Council's Secretariat's Role in the Common Foreign and Security Policy», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 13, 2008, pp. 149 y ss.

tico con terceros Estados, tanto para la gestión de los créditos a la cooperación al desarrollo, como para los relativos a las ayudas humanitarias (más de 6.000.000 de euros al año), además de ser competente en la gestión de la Política Comercial Común. Hasta el año 2009, la presencia de un Comisario encargado de las relaciones exteriores (cuyas funciones se encuentran ahora absorbidas por el Alto Representante) y del Comisario responsable para las políticas comerciales y la ayuda humanitaria daba lugar, por consiguiente, a que la Comisión participara en la gestión de la Política Exterior Común<sup>38</sup>.

La Presidencia de la Unión, ejercida cada seis meses por uno de los Estados diferentes, dejaba al Presidente del Consejo Europeo la misión de expresar su opinión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales: el Presidente jugaba, por tanto, un papel central en la política exterior en el seno de la llamada «troika», compuesta por el Ministro de Asuntos Exteriores del Estado que ejercía la presidencia de la Unión, al que se sumaba el Comisario responsable de la Política comercial y de la ayuda humanitaria. Esta compleja situación ha terminado con dañar la coherencia de la acción exterior de la Unión, al impedir al Alto Representante movilizar medios económicos considerables de los que dispone la Comunidad Europea, al servicio de la PESC.

En el Tratado de Lisboa se determina que la Política Exterior y Seguridad Común se define y se realiza por el Consejo Europeo y por el Consejo (en la formación de Asuntos Exteriores), decidiendo por unanimidad. El Tratado prevé, en verdad, algunos instrumentos capaces de facilitar el proceso decisorio, aunque, merece la pena recordarlo nuevamente, la unanimidad permanece, en todo caso, como la regla general para la adopción de las decisiones cruciales: pero por otra parte, confirmando el mecanismo de la «abstención constructiva» (introducido, de hecho, por el Tratado de Ámsterdam) conforme al cual, si un Estado miembro se abstiene con declaración formal motivada al momento de

<sup>38</sup> Cfr. S.W. DUKE, «The Commission and the CSFP», *Working Paper* núm. 2006/2001, European Institute of Public Administration.

la adopción de una decisión, no resulta vinculado a atenerse a tal decisión, sin perjuicio de permitir que ésta vincule a los otros Estados miembros.

Además, es posible recurrir a la «mayoría cualificada» en los casos en los que el Consejo actúe en relación a las estrategias comunes decididas por el Consejo Europeo, o adopte decisiones concernientes a la realización de una acción común o de posición común. También en este caso, sin embargo, los Estados mantienen, de hecho, un poder de veto ya que cualquier Estado puede, de todos modos, oponerse a la adopción del texto, invocando importantes motivos de política nacional. En tal caso, no se procede a la votación y el Consejo, deliberando por mayoría cualificada, puede pedir que la decisión quede en manos del Consejo Europeo el cual siempre deberá pronunciarse, una vez más, por unanimidad.

Por otra parte, se encuentra explícitamente vedada la adopción de actos «legislativos» en estos ámbitos, y la Política es llevada a cabo por el Alto Representante.

El Presidente del Consejo Europeo, que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa viene elegido en su seno por dos años y medio a través de una «mayoría cualificada», podría promover una mayor continuidad en la Política exterior de las que se dan con referencia a las relaciones exteriores gestionadas en su nivel (o sea, en el nivel de los Jefes de Estado y de Gobierno). Siendo verdad que él, de hecho, representa la Unión Europea en las materias de la PESC, también lo es que el Alto Representante es competente para llevar, realmente, el diálogo con terceros Estados y para jugar un papel central entre el Ministro de Asuntos Exteriores del Estado que ejerce la Presidencia de la Unión, su sucesor, y la Comisión, de la que él es el Vicepresidente.

El Consejo Europeo ejerce un rol clave en el sector, pues a él compete definir los «objetivos y fijar las orientaciones generales» y las cuestiones en materia de defensa (art. 26 TUE). El Consejo (de los Ministros de Exteriores de los Estados miembros y presidido por el Alto Representante) identifica, mediante unanimidad, los intereses estratégicos comunes de la Unión en los sectores en los que los Estados miembros hayan manifestado intereses en común. Los Estados deben, de conformidad con lo previsto en el Tratado, apoyar activamente y sin reservas

la política exterior y seguridad común con lealtad y recíproca solidaridad. Deben, además, conformar sus respectivas políticas nacionales a lo establecido en las posiciones comunes y en las acciones comunes, y pueden someter al Consejo las cuestiones concernientes a la PESC.

## **7. EL NUEVO PAPEL DEL ALTO REPRESENTANTE DISEÑADO POR EL TRATADO DE LISBOA**

El reforzamiento de la figura y las competencias del Alto Representante en el Tratado debería poner fin a la aparente superposición de papeles en este ámbito<sup>39</sup> y, sobre todo, debería poder hacer inidentificable la voz de Europa en la escena internacional.

El Alto Representante asiste al Consejo en la realización de las deliberaciones y constituye, así, «magna pars» en sus actuaciones. También él puede, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, llevar a cabo conversaciones con terceros Estados.

Como Vicepresidente de la Comisión, está dotado de un «doble sombrero», y termina acumulando dobles funciones: las que hasta ahora venía ejercitando el Alto Representante de la PESC, y las del Comisario encargado de las relaciones exteriores. Como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores del Consejo acaba así asumiendo, de hecho, la coordinación de todos los aspectos de la acción exterior de la Unión, pudiendo, al tiempo, dar cuenta de los medios económicos, humanos y financieros de los que dispone la Comisión<sup>40</sup> a fin de ponerlos al servicio de la PESC.

<sup>39</sup> Cfr. G. GRASSO, «Collegialità della Commissione e Ministro degli Affari esteri dell'Unione, Intervento al Convegno "Il ruolo della Commissione tra derivazione partitica e funzioni neutrali nel Progetto di Costituzione europea"», Varese, 7 de mayo de 2004, en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, pp. 1167 a 1177.

<sup>40</sup> Cfr. D. SPENCE, «The Commission's External Service», en D. Spence (coord.), *The European Commission*, Harper, London, 2006, pp. 396 y ss.

Las funciones atribuidas al Alto Representante le confieren un rol ambivalente, situándolo a medio camino entre la Comisión y el Consejo: como miembro de la Comisión, está subordinado colegialmente al voto de investidura del Parlamento Europeo, y puede ser eventualmente forzado a la dimisión por éste último junto a la Comisión en el caso de una moción de censura. De otra parte, como representante del Consejo para la PESC, viene nombrado (por un mandato de cinco años) directamente por el Consejo Europeo mediante mayoría cualificada, y con el acuerdo del Presidente de la Comisión, y es responsable ante el Consejo Europeo, quien podrá pedir su dimisión (siempre previo acuerdo con el Presidente de la Comisión). En fin, preside el Consejo de Asuntos Exteriores, el cual reúne todos los Ministros de Exteriores de los Estados miembros, es (como ya se ha expuesto) Vicepresidente de la Comisión, y participa en las labores del Consejo Europeo.

Es, por tanto, una figura clave capaz de velar por la coherencia y la eficacia de la acción exterior de la Unión. De hecho, además de contribuir con propuestas en la elaboración de la Política Exterior, y de asegurar la actuación de las decisiones adoptadas tanto por el Consejo Europeo como por el Consejo de Asuntos Exteriores, está legitimado para plantear y someter ante ellos iniciativas o propuestas. En los casos en los que son necesarias decisiones rápidas, tiene capacidad de convocar una reunión extraordinaria del Consejo (a iniciativa suya, o de un Estado miembro) en cuarenta y ocho horas y, en caso de absoluta necesidad, en un lapso de tiempo menor. Está, por tanto, encargado de conducir la PESC y de representar la Unión Europea ante terceros Estados y en las organizaciones y en las Conferencias internacionales, y está dotado de un derecho de iniciativa autónoma en la materia, pudiendo expresar la posición de la Unión también en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, a requerimiento de los Estados miembros que en él se sientan, y sin que ello cambie el estatuto de sus miembros permanentes como Francia y Reino Unido. El Alto Representante constituye, asimismo, un «*trait d'union*» entre el Consejo y el Parlamento Europeo, pues tiene que consultar regularmente al Parlamento sobre los principales aspectos y las deliberaciones fundamentales en la PESC y en la PESDC; y no sólo controlando que sus posiciones sean debidamente

tenidas en cuenta, sino también informando a la asamblea sobre la evolución de las políticas.

La posición del Alto Representante es, sin duda, delicada, y su influencia real dependerá de la praxis, ya que debe conservar la confianza del Consejo Europeo, negociando dentro de la Comisión. Una situación, ésta, que exige una gran habilidad política (y auténticas cualidades diplomáticas) por parte del titular, tanto en caso de conflicto entre las dos Instituciones, como en el interior de cada una de ellas.

A las tensiones interinstitucionales se podría añadir una convivencia difícil con el Presidente del Consejo de la Unión y con el de la Comisión. El Presidente tiene, de hecho (y como se ha ya recordado), la misión de asegurar (en su nivel) la representación de la Unión en relación a la materia PESC y ello podría alcanzar una concepción muy activa de su rol: podrían experimentarse así fricciones con el Presidente de la Comisión, ante la presencia del Alto Representante (autónomo para la PESC) en el seno de la misma Comisión.

El difícil equilibrio de esta convergencia de roles dependerá sólo del acuerdo personal de las tres personas titulares de los referidos cargos.

Finalmente, el Alto Representante debe tratar con el Ministro de Exteriores del Estado miembro que ostenta la presidencia de la Unión «pro tempore» y que preside el Consejo de Asuntos Exteriores.

## **8. EL SERVICIO EUROPEO PARA LA ACCIÓN EXTERIOR Y LAS OTRAS INNOVACIONES DEL TRATADO DE LISBOA EN MATERIA PESC**

Para operar en este vasto marco, el Alto Representante puede contar con el Servicio Europeo para la Acción Exterior instituido por el Tratado de Lisboa: una especie de servicio diplomático europeo<sup>41</sup>, com-

<sup>41</sup> Sobre el SEAE, ya previsto incluso en el Tratado constitucional, puede ser de utilidad *vid.* E. BARONCINI, «Il ruolo di attore internazionale dell'Unione nella Costituzione europea», en *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, pp. 765 y ss.

puesto por funcionarios de las direcciones de Relaciones Exteriores del Consejo y de la Comisión, y por diplomáticos destinados por los Estados miembros. La composición de tales servicios debería favorecer la convergencia de las políticas exterior de los Estados miembros.

El Alto Representante tiene competencia sobre cerca de ciento treinta delegaciones de la Unión Europea en terceros Estados y en organizaciones internacionales: esta representación de la Unión prefigura, quizás, futuras embajadas, aunque dicha expresión ha sido cuidadosamente evitada en el Tratado. Las representaciones «especiales» de la Unión en las zonas de conflicto o de tensión internacional (Afganistán u Oriente Medio) están directamente subordinadas al Alto Representante.

Un instrumento muy interesante en el ámbito de la Política Común de Defensa es, además, sin duda, la «Cooperación Estructurada Permanente en materia de Defensa» (CEPD), la cual configura un mecanismo de flexibilidad «sui generis». Se trata de una estructura permanente y predeterminada, con específicas reglas y sin prever ninguna mínima entrada a Estados participantes.

El Tratado crea, por otra parte, una particular forma de cooperación reforzada en materia de defensa (arts. 42 y 46 del TUE), la cual permite a los Estados que hayan alcanzado elevados niveles de capacidad militar, y que han suscritos compromisos a la vista de misiones especialmente comprometidas, seguir adelante sin que los otros Estados puedan impedirlo. Una suerte de «Schengen de la defensa» será puesta en pie entre los Estados que quieran dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del Tratado: una forma de vanguardia de la Europa de la defensa. La valoración sobre la admisibilidad de este «grupo» corresponde a la Agencia Europea para la Defensa (AED).

Otro aspecto de esta estructura, a no infravalorar, consiste en el hecho de que con su institución se rompe (aunque sólo sea en casos expresamente previstos por el Tratado) el principio de unanimidad en las decisiones cruciales en el ámbito militar y de defensa; un principio que, como se ha visto, está en la base de toda la PESC y que, al día de hoy, ha penalizado fuertemente el proceso de tomas de decisiones. En el interior de la Cooperación Estructurada permanente, por ejemplo, los Estados, singularmente considerados, pierden su poder de veto.



En cuanto atañe a la «cooperación reforzada», modalidad que el Tratado parece favorecer con carácter general, si bien la petición puede partir de nueve Estados miembros (mientras que antes del Tratado, la petición debía partir de ocho), su realización se muestra difícilmente posible cuando la búsqueda de la unanimidad es, de hecho, la opción preferida por las diplomacias nacionales. La propuesta de tal formación podría, sin embargo, ser utilizada como disuasión en caso de una persistente parálisis decisoria.

El Tratado de Lisboa representa, en definitiva, una buena base jurídica para avanzar con mayor éxito, sobre todo, en Política Común Exterior y de Defensa; política respecto a la cual parece crecer su demanda tanto en el interior como en el exterior de la Unión. Como se ha demostrado en varias ocasiones durante estos últimos años, una Unión Europea dividida y paralizada en cuestiones de política exterior común no contribuye, ciertamente, a una feliz resolución de las graves crisis internacionales.

**Resumen:**

*En el presente trabajo se analizan los avances que supone el Tratado de Lisboa en relación a la Política Exterior y Seguridad Común de la Unión Europea; y ello desde la percepción de cómo la Unión Europea no ha conseguido, al día de hoy, un rol sobre la escena internacional equivalente al peso económico que ostenta. Es de este modo que la autora comience viendo los pasos dados al respecto en el seno de la integración europea, así como las dificultades halladas, para a continuación analizar las posibilidades que abre el vigente Tratado de Lisboa. En este sentido, el Tratado de Lisboa refuerza la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores, al tiempo que asume el cargo de Vicepresidente de la Comisión, lo que ha de contribuir a dar una mayor visibilidad a la diplomacia europea; y asimismo, los progresos alcanzados en la integración, y delineados por el propio Tratado en lo que concierne a la Europa de la defensa (PESD), bien pueden favorecer situar la Unión en una posición de mayor presencia en el escenario internacional, al dotarla de medios militares correspondientes a sus ambiciones.*

**Palabras Clave::** Unión Europea, Tratado de Lisboa, política exterior europea, seguridad y defensa común europea.

**Abstract:**

*The author analuses the advances of the Treaty of Lisbon with regard to the Foreign Policy and Common Security of the EU; and all this from the perception that the EU has not today achieved a role in the international panorama equivalent to the economic weight that she shows. To this regard, the author begins seeing the steps given within the European integration and the difficulties found and then he analyzes the possibilities opened by the Treaty of Lisbon. In this sense, the Teatry of Lisbon reinforces the role of the High Representative for Foreign Affairs, and the charge of Vice Presidente of the Commission; that has to contribute to give a greater visibility to the European diplomacy. In this framework, the author also shows that advances made in the integration and delineated by the Treaty itself concerning the Europe of Defense (PESD) may encourage the Union to achieve a position of greater presence on the international scenerey, providing her with militaries resources for her ambitions.*

**Keywords:** *European Union, The Teatry of Lisbon, European Foreign Policy, common European security and defense policy.*