

## Capítulo sexto

# Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional

Mariola Urrea Corres

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja*

*«Europe has always grown up in moments of crisis. Our Union started just after the II World War. Sometimes we need something big and dramatic to realize how important we are to each other. None of us can face the current challenges alone and expect to succeed. We need a strategy, we need a vision, we need a true Union, we need each other. And I believe we can get out of these difficult times much stronger and united than we've ever been. It's up to us».*

*Discurso de F. Mogherini en la EU global Strategy Conference organizada por el Instituto Europeo de Seguridad (EUISS) y el Real Instituto Elcano en Barcelona,*

*26 de noviembre de 2015*

*«Los objetivos e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho. Y, sin embargo, nunca tanto como hasta ahora han necesitado nuestros ciudadanos y el resto del mundo una Unión Europea fuerte. Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos. En tiempos difíciles, una*

*Unión fuerte es aquella que piensa de manera estratégica, la que comparte una visión y actúa conjuntamente».*

*Prólogo de F. Mogherini a la Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte.*

## Sumario

La presentación de la Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea en el Consejo Europeo de junio de 2016 ha puesto de manifiesto, entre otros elementos, la voluntad de la Unión de dotarse de cierta «autonomía estratégica» que le permita garantizar la seguridad colectiva de Europa.

Los atentados terroristas que Daesh ha perpetrado durante 2015 y 2016 en Francia, Bélgica y Alemania han convencido a los Estados miembros de la Unión acerca de la necesidad de hacer frente conjuntamente a sus propias amenazas recurriendo, en su caso, a los instrumentos que pone a su disposición el Tratado de Lisboa: cláusula de asistencia mutua y/o cláusula de solidaridad.

Con el marco teórico de la Estrategia Global como referencia y tomando en consideración la experiencia práctica que nos dejan los atentados de París, nos proponemos analizar con cierto detalle los términos jurídicos y políticos con los que se ha materializado el uso por parte de Francia de la cláusula de asistencia mutua para dar respuesta a los citados atentados. Ello nos permitirá aclarar algunos interrogantes que han surgido y que merece la pena considerar a la luz de los principios y valores establecidos en la propia Estrategia Global de la Unión.

## Palabras Clave

Política Común de Seguridad y Defensa, Estrategia Global, Estrategia Europea de Seguridad, OTAN, cláusula de asistencia mutua, cláusula de solidaridad, Legítima defensa, uso de la fuerza, Ataque armado, Consejo de Seguridad.

## Summary

The presentation of the Global Strategy on Foreign and Security Policy for the European Union to the European Council in June 2016 has, among other things, highlighted the will of the Union to acquire a certain 'strategic autonomy' that allows it to act as a warrant of collective security in Europe.

The terrorist attacks perpetrated by Daesh during 2015 and 2016 in France, Belgium and Germany have convinced the Member States of the European

Union of the need to tackle their respective threats together by resorting, if necessary, to the instruments provided with the Lisbon Treaty, namely the mutual assistance clause and/or the solidarity clause.

With the theoretical framework of the Global Strategy as a reference, and taking into account the practical experience from the Paris attacks, this contribution aims to conduct a detailed examination of the legal and political terms in which the use by France of the mutual assistance clause has materialized in the context of its response to the said attacks. This will lay the ground for a clarification of some of the legal and political questions that have emerged and are worth considering in the light of the principles and values set out in the EU Global Strategy itself.

### **Keywords**

Common Security and Defence Policy, Global Strategy, European Security Strategic, NATO, mutual Aid and Assistant Clause, Solidarity Clause, Self-Defence, Use of Force, Armed Attack, Security Council.

## Consideraciones generales

El Tratado de Lisboa configuró una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con rasgos propios en el plano relativo al marco institucional, al procedimiento de toma de decisiones y al conjunto de herramientas jurídicas, que ha sido posteriormente reforzada tras los compromisos asumidos por el significativo Consejo Europeo de 19 y 20 diciembre de 2013<sup>1</sup>. Aunque no le falta razón al Parlamento Europeo cuando advierte que todavía no se han desplegado todas las capacidades que el propio Tratado de Lisboa ofrece en materia de seguridad<sup>2</sup>, parece obvio que la previsión teórica de una multiplicidad de instrumentos jurídicos en la materia es requisito imprescindible para quien aspira a convertirse en un actor global<sup>3</sup>. No en vano, la Unión Europea opera en un entorno cada vez más inestable y volátil con un gran número de desafíos de seguridad ya arraigados y otros tantos que pueden calificarse de verdaderas amenazas directas a la seguridad de la Unión, como pone de manifiesto la escalada de violencia desatada por la organización terrorista del Estado Islámico en territorio europeo, el recrudecimiento de los conflictos en Siria e Iraq, o la amenaza terrorista en África (especialmente en el Sahel, Libia y el Cuerno de África), entre otros<sup>4</sup>.

En este ámbito de las amenazas, un denominador común es la complejidad de los fenómenos que las impulsan y la dificultad que encuentran los Estados para hacerles frente, máxime cuando, en ocasiones, las respuestas que tales amenazas demandan no siempre son fáciles de articular desde los marcos

<sup>1</sup> Efectivamente, el Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 representó, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, un impulso considerable en el ámbito de la seguridad y defensa al definir las acciones prioritarias para una cooperación más intensa en la materia. El debate técnico en materia de defensa celebrado por el Consejo Europeo vino precedido de un encuentro con el secretario general de la OTAN encargado de presentar una evaluación de los desafíos para la seguridad presentes y futuros, así como subrayar la satisfacción por los esfuerzos y compromisos asumidos por la Unión Europea y sus Estados miembros. Unos esfuerzos y compromisos que, a juicio del secretario general de la OTAN, son compatibles con dicha organización y beneficiosos para esta. Sobre la importancia de este Consejo Europeo véase ALVARGONZÁLEZ, A.: «Para llegar juntos donde no podemos llegar solos», *Política Exterior*, núm. 158, 2014, págs. 46-52; DE AYALA, J.E.: «El relanzamiento de la PCSD», *Política Exterior*, núm. 156, 2013, págs. 72-80.

<sup>2</sup> Véase, Resolución 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* (apartado 20).

<sup>3</sup> Para detenerse con cierto detalle en los elementos más significativos de la Política Común de Seguridad y Defensa remitimos al lector a nuestro trabajo «Los instrumentos jurídicos de la Política Común y de Seguridad de la Unión Europea», en *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia, núm. 145/2010, págs. 71-100.

<sup>4</sup> Véase, a este respecto, la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de mayo de 2015, *sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa* (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la Política Exterior y de Seguridad Común), apartado 1.

jurídicos clásicos con los que hemos operado hasta la fecha<sup>5</sup>. Así ocurre, sin ir más lejos, con los ataques que están sufriendo algunos Estados europeos en su territorio por parte organizaciones internacionales como *Daesh*.

Observando cómo se posicionan nuestras socios y aliados tradicionales en este nuevo contexto, los europeos tenemos que ser capaces de tomar nuestra defensa y seguridad «más en serio que en las últimas décadas»<sup>6</sup>.

Este nuevo planteamiento es el que ha inspirado la elaboración de la *Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea*, objeto de atención en la presente publicación. En lo que a nuestra contribución se refiere, nos hemos propuesto analizar en qué medida la respuesta que la Unión Europea está ofreciendo a la amenaza del terrorismo internacional mediante los instrumentos que le ofrece la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) —cláusula de asistencia mutua y cláusula de solidaridad— armoniza bien con los principios, las prioridades, los interés y los valores que detalla la propia Estrategia Global de la Unión.

Así, antes de entrar de lleno en materia, comenzaremos nuestro estudio subrayando el esfuerzo que la Unión Europea realizó en 2003 al aprobar su primera *Estrategia Europea de Seguridad* y sumarse así a las dinámicas de planificación estratégica en la materia consolidadas en los países de nuestro entorno<sup>7</sup>. Con ello, la Unión Europea evidenció, desde un punto de vista político, su voluntad de superar una dimensión puramente estatal de las cuestiones de seguridad, abordando de forma conjunta el proceso de sistematización y jerarquización de las amenazas y riesgos a los que se enfrentan los Estados de la Unión. Se trataba, en suma, de un ejercicio previo imprescindible para proceder, a continuación, a la regulación jurídica de los instrumentos de respuesta imprescindibles para quien aspira a convertirse en actor global relevante en un mundo en permanente cambio. El Documento Solana, como ya es sabido, contó con un Informe de Seguimiento en 2008<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El uso de la fuerza en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretaria General (2005) y, a la postre, en el documento final de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)», *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 21. 2005, págs. 13-50. También nos permitimos remitir al lector a nuestra contribución «Hacia la definición de una estrategia de seguridad colectiva para las Naciones Unidas», en MARTÍNEZ DE PISÓN, J./URREA CORRES, M. (eds.), *Seguridad internacional y guerra preventiva: análisis de los nuevos discursos sobre la guerra*, Perla, 2008, págs. 333-364.

<sup>6</sup> Como señala WITNEY, «Ahora existe un mundo de violencia alrededor del continente y, si los europeos quieren vivir tranquilos, van a tener que tomarse su defensa y su seguridad mucho más en serio que a lo largo de las últimas década»; en WITNEY N.: «Después de París: ¿cuál es el precio de la defensa europea?», *Política Exterior*, núm. 169, 2016, especialmente, en pág. 1.

<sup>7</sup> *Una Europa Seguridad para un Mundo Mejor*, Consejo Europeo celebrado el 12 y 13 de diciembre de 2003, apartados 84 a 87.

<sup>8</sup> En el Capítulo 1 de esta publicación que firma Ignacio José GARCÍA SÁNCHEZ podrá el lector encontrar un relato de la evolución que ha seguido Europa desde el Documento Solana a la Estrategia Global (pp. 33-36).

Más recientemente, la Unión ha querido superar la dimensión estrictamente *securitaria* de su Estrategia de Seguridad planteando para ello la conveniencia de abordar un ejercicio de reflexión que permitiera evaluar las incidencias de los cambios del entorno mundial, así como los desafíos y las oportunidad que éste ofrece. El resultado de tal iniciativa, cuyo procedimiento de elaboración merece ser analizado con cierto detalle<sup>9</sup>, fue presentado al Consejo Europeo de junio de 2016 como *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión*.

El interés político que tiene para la Unión Europea la citada Estrategia Global exige que nos detengamos en el estudio de algunos elementos que pueden ser, a nuestro juicio, especialmente significativos. Así, nos proponemos conectar los principios que según la Estrategia Global deben regir la acción exterior de la Unión (unidad, interacción, responsabilidad y asociación), con una de las cinco prioridades de dicha acción: la referida en el texto como «seguridad de la Unión». Es en el marco de esta prioridad de la Unión donde la Estrategia hace un llamamiento a «traducir nuestro compromiso de asistencia mutua y de solidaridad en actuaciones y contribuir en mayor medida a la seguridad colectiva de Europa»<sup>10</sup>. Ello exige, a nuestro entender, desviar la mirada hacia los artículos 42.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) para apreciar los términos jurídicos con los que aparecen descritas las cláusula de asistencia mutua y de solidaridad como instrumentos a disposición de la Unión Europea y de los Estados para hacer frente a la amenaza que representan grupos terroristas como *Daesh*. Efectivamente, los atentados cometidos en Francia, Bélgica y, en el momento de concluir la redacción de este texto, también en Alemania confirman la materialización de una amenaza para la que Europa debe estar en disposición de ofrecer una respuesta. No es el propósito de este análisis ofrecer un desarrollo pormenorizado de la reglamentación jurídica de los mecanismos ya citados, sino más bien observar la manera en la que la Unión Europea y los Estados miembros han hecho uso de tales herramientas cuando el terrorismo internacional ha operado en Europa. Como vamos a tener la oportunidad de comprobar, la invocación por parte de Francia de la cláusula de asistencia mutua ha suscitado una serie de interrogantes, de naturaleza jurídica y política, que merece la pena considerar a la luz de los principios y valores establecidos en la propia Estrategia Global<sup>11</sup>.

De hecho, bien podemos adelantar que, a nuestro juicio, son dos las lecciones aprendidas como consecuencia de la utilización de la citada cláusula

<sup>9</sup> Para ello invitamos al lector a detener su atención en el Capítulo 2 de esta misma obra que firma Ricardo LÓPEZ-ARANDA JAGU (pp. 67-104).

<sup>10</sup> Documento de Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, 2016, en pág. 5.

<sup>11</sup> Véase 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, 23 págs.

tras los ataques terroristas de París en 2015. La primera tiene que ver con la posible reconfiguración de las relaciones UE/OTAN en el marco de una defensa europea, algo que también se menciona en la Estrategia Global; la segunda, de más impacto, obliga a retomar el marco jurídico internacional del uso de la fuerza para constatar en qué medida la propia Unión Europea y sus Estados miembros, al responder al terrorismo internacional en términos de defensa colectiva, estarían contribuyendo a consolidar una «mutación» de la interpretación aceptada del concepto de legítima defensa (individual o colectiva). Todo ello será desarrollado con más atención en este trabajo.

El presente estudio incorporará, para concluir, unas consideraciones finales en las que manifestaremos algunas dudas jurídicas y políticas sobre la práctica reciente de la Unión Europea y sus Estados tras la activación de la cláusula de asistencia mutua en respuesta a un ataque terrorista. Tal posicionamiento crítico no niega, sin embargo, el avance que supone para la Unión disponer de mecanismos que permitirán, con las modificaciones oportunas, ir consolidando una estructura de defensa creíble para una Unión que aspira a disponer de una «autonomía estratégica» como la que pretende la Estrategia Global.

### **De la estrategia europea de seguridad a la estrategia global para la política exterior y de seguridad: El esfuerzo de la Unión Europea por sistematizar las amenazas propias de un mundo en continua transformación y prever los mecanismos de respuesta**

Como ya hemos adelantado, la Unión Europea publicó, en 2003, la primera Estrategia Europea de Seguridad bajo el título *Una Europa segura en un mundo mejor*<sup>12</sup>. Su elaboración no fue un proceso sencillo, en la medida que exigió de los Estados miembros una clara toma de conciencia acerca de las amenazas y riesgos a los que la Unión debía hacer frente. El documento, como era de esperar, fue objeto de críticas<sup>13</sup>. Con todo, nadie le negó la virtud de otorgar a la Unión un ejercicio de planificación estratégica en términos homologables a los que se venía desarrollando en los Estados de nuestro entorno.

En 2008, la Presidencia francesa de la Unión Europea planteó la conveniencia de revisar la Estrategia Europea de Seguridad tomando en consideración el informe elaborado por el Instituto Europeo de Estudios de Seguridad, tras

<sup>12</sup> *Una Europa Seguridad para un Mundo Mejor, cit.*. Un análisis detallado de la citada Estrategia Europea de Seguridad se encuentra en ENSEÑAT BEREÁ, A.: «La Estrategia Europea de Seguridad», *La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades*, Cuadernos de Estrategia, núm. 129, 2004, en págs. 78-117.

<sup>13</sup> Nos referimos, especialmente, a aquellas que suscitaban dudas sobre la propia naturaleza del texto como verdadera estrategia de seguridad. Véase, en este sentido, HEISBOURG, F.: «The European Security Strategy is not a Security Strategy», en EVERTS, S., *et. al.*, *A European Way of War, Centre for European Reform*, 2004, Londres, págs. 27-39.

la celebración de su conferencia anual en París<sup>14</sup>. Aunque la revisión no pudo concretarse en un nuevo documento sustancialmente diferente del que le servía de base, el ejercicio de reflexión garantizó, en todo caso, la aprobación de un informe sobre su aplicación bajo el título *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*<sup>15</sup>. El texto consensuado nunca pretendió sustituir a la Estrategia Europea de Seguridad. Como señala el propio documento, aspiraba simplemente a reforzarla<sup>16</sup>. Sin entrar ahora a dilucidar si el objetivo propuesto se logró finalmente, parece evidente que sirvió, al menos, para dejar constancia de que «persisten las amenazas específicas del 2003, aunque surgen también nuevos riesgos que pueden amenazar directa o indirectamente a la seguridad de la UE y que ésta debe afrontar globalmente»<sup>17</sup>. Esta constatación hizo posible la previsión de nuevos riesgos que se sumarían a los ya identificados en la propia Estrategia Europea de Seguridad, como fue el caso del cambio climático, las pandemias o la ciberseguridad<sup>18</sup>.

En los últimos tiempos, a pesar de la crisis económica, se fue consolidando una opinión favorable a revisar la Estrategia Europea de Seguridad<sup>19</sup>. La necesidad de abordar este proceso en profundidad no admitía ya dudas en un contexto mundial radicalmente diferente al que existía en 2003<sup>20</sup>. Así, en el Consejo de Política Común de Seguridad y Defensa, celebrado en el mes de septiembre de 2014, la alta representante de la Unión Europea, Federica Mogherini, asumió el encargo de afrontar la revisión estratégica del entor-

---

<sup>14</sup> Desde la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad se han celebrado anualmente Conferencias en el Instituto de Estudios de Seguridad cuyos programas están disponibles en la web de Instituto <http://www.iss.europa.eu>. Por lo que se refiere a la conferencia anual de París, véase el informe elaborado por el propio Instituto Europeo de Estudios de Seguridad. Disponible en [http://www.iss.eurtopa.eu/uploads/media/AC-2008\\_Report.pdf](http://www.iss.eurtopa.eu/uploads/media/AC-2008_Report.pdf)

<sup>15</sup> Se encuentra disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf). Un análisis crítico se encuentra en ARTEAGA F., «La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después», *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 15/2009, 7 págs., especialmente, en págs. 2-6.

<sup>16</sup> *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, en pág. 3.

<sup>17</sup> Véase las conclusiones del Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008, en págs. 15-18.

<sup>18</sup> En este sentido, véase también la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre un *Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro* de 7 de febrero de 2013, así como el Marco político de ciberdefensa de la UE, adoptado el 18 de noviembre de 2014.

<sup>19</sup> Resulta interesante la lectura del trabajo de DENNISON, S.: «Carta de Europa: La seguridad se impone a una estrategia global», *Política Exterior*, núm. 164, 2015.

<sup>20</sup> En este sentido se manifiestan DENNISON, S./GOWAN, R./KINDNANI, H./LEONARD, M/WHITNEY, N.: «Why Europe needs a new Global Strategy», *European Council on Foreign Relations*, octubre de 2013, 9 págs. («But while Europe today is still relatively prosperous, secure and free, it now looks out on the world with less optimism. Europeans seem to be losing power and influence in the world at a startling speed», en pág. 2. Véase también ORTEGA CARCELER, M.: «Hacia una Estrategia Global Europea en 2013», *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 95/2012, 5 págs., en p. 4.

no mundial y los desafíos y oportunidades que se le presentan a la Unión Europea. El mandato quedó explicitado de forma indubitada por los jefes de Estado y Gobierno reunidos en el Consejo Europeo de 26 de junio de 2015<sup>21</sup>.

Tras un año de trabajo, en el que intervinieron distintas instituciones, se dispuso de una documentación valiosa que, sin duda, acabaría sirviendo de base para considerar todos los elementos que debían concurrir en una nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión<sup>22</sup>. Finalmente, la alta representante pudo presentar el documento definitivo en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2016 bajo el título *Visión compartida, la acción común: una Europa más fuerte*<sup>23</sup>. La nueva Estrategia<sup>24</sup> debería haber sido el tema político de más relevancia a tratar en la reunión de jefes de Estado y Gobierno, sin embargo, el Brexit provocó que la atención del Consejo Europeo se centrara en analizar las consecuencias que para la Unión Europea y sus Estados tendría el resultado del referéndum celebrado en el Reino Unido favorable a la salida de ese Estado de la Unión<sup>25</sup>.

En los meses que transcurren desde la celebración del Consejo Europeo en el que la Estrategia Global es presentada hasta hoy, el documento ha ido progresivamente perdiendo interés político. De hecho, que la Unión Europea pueda contar con un documento estratégico para la Política Exterior y de Seguridad en el que se sistematizan los intereses, los principios y las prioridades de actuación de la Unión Europea como actor global no ha despertado, al menos de manera significativa, la curiosidad que merece su potencialidad. A pesar de lo dicho, creemos que el proceso de reflexión que ha acompañado la preparación de la citada Estrategia Global habrá merecido en cualquier caso la pena para la Unión en su eterna ambición de convertirse en un actor global influyente. Más aún, la importancia de contar con dicha Estrategia está fuera de discusión en un contexto como el actual en el que la amenaza del terrorismo internacional en territorio europeo ha de contribuir de una manera especial a reformular la narrativa sobre la que la Unión Europea debe afrontar su seguridad presente y futura.

<sup>21</sup> Conclusiones al Consejo Europeo de 26 de junio de 2015, en págs. 5 y 6. Disponibles en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>

<sup>22</sup> Nos parece imprescindible destacar, entre otros, el documento elaborado bajo la dirección de MISSIROLI, A., *Towards an EU Global Strategy*, Institute for Security Studies, 2016.

<sup>23</sup> Conclusiones al Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2016. Disponibles en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/06/28-29/>

<sup>24</sup> Véase DE CARLOS IZQUIERDO, J.: «La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016», *Instituto Español de estudios Estratégicos*, Documento Marco, núm. 16/2016, 21 págs y VÁZQUEZ RAMOS, A.: «Una nueva Estrategia de Seguridad para Europa», *Instituto Español de estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, núm. 106/2015, 13 págs

<sup>25</sup> Para aquellos que pudieran estar interesados en profundizar sobre el *Brexit*, nos remitimos al trabajo de MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «La Unión Europea ante el desafío del *Brexit*: de la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno a la activación del procedimiento de retirada», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* 2016, núm. 43, págs. 7-23.

**La estrategia global y el «pragmatismo basado en principios»:  
Unidad, interacción, responsabilidad y asociación como elementos  
inspiradores de la acción exterior de la Unión Europea**

Cualquier país que aspire a tener una posición creíble y relevante en el mundo debe definir su estrategia de seguridad de forma coherente con lo que determina su estrategia de acción exterior<sup>26</sup>. La presentación de una Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea debe ser interpretada, a nuestro juicio, en esta clave.

Desde este planteamiento, la lectura del documento presentado finalmente al Consejo Europeo pone de manifiesto la voluntad de la Unión de orientar su acción exterior de conformidad con «un pragmatismo basado en principios»<sup>27</sup>. Para la Estrategia Global de la Unión, los principios de unidad, interacción, responsabilidad y asociación citados son el resultado «tanto de una evaluación realista del entorno estratégico como de una aspiración idealista a promover un mundo mejor»<sup>28</sup> y se entrelazan con nuestros valores e intereses vitales como son la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas. El pragmatismo basado en principios al que apela la Estrategia Global hace que los valores canalicen nuestros intereses. Habrá quien vea en esta afirmación poco más que un juego de palabras o quizás cierto «despertar» de la Unión Europea a los condicionantes que impone el «mundo real». Lo importante, con todo, es confirmar la voluntad de la Unión de querer tener una presencia destacada en el mundo, sin ignorar las reglas que determina la «realpolitik» ni renunciar, de partida, a sus principios y valores<sup>29</sup>. Tendremos oportunidad de constatar, a lo largo del presente estudio, cómo incorpora la Unión Europea y los Estados miembros tales principios, intereses y valores en la respuesta que ofrece ante atentados terroristas como los cometidos por *Daesh* en Francia, Bélgica y Alemania<sup>30</sup>. Antes describiremos, siquiera brevemente, la forma en que tales principios han sido plasmados en el documento de Estrategia Global.

<sup>26</sup> ARTEAGA, F.: *loc cit.* («La Estrategia Europea de Seguridad, ...»), en pág. 2.

<sup>27</sup> Documento de Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Una visión común, una actuación conjunta: cit.*, en pág. 3.

<sup>28</sup> *Ibidem*, en pág. 3.

<sup>29</sup> Sobre este principio véase BISCOP, S.: "The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics", *Security Policy Brief*, Royal Institute for International Relations, núm. 75, 2016, 6 pp.

<sup>30</sup> Aunque no es el objeto de atención en este trabajo, no nos resistimos a señalar el impacto que el terrorismo internacional, entre otras amenazas, puede estar provocando en los propios sistemas políticos de los Estados de la Unión. Como bien indica la Estrategia Global, «La política del miedo pone en tela de juicio los valores europeos y el modo de vida europeo» de ahí que para garantizar nuestra seguridad, promover nuestra prosperidad y proteger nuestras democracias debamos «reforzar nuestra seguridad y defensa en plena conformidad con los derechos humanos y el Estado de Derecho». Documento de Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Una visión común, una actuación conjunta: cit.*, en pág. 5.

Por lo que se refiere a la *unidad* se trata de un principio que recoge una vieja aspiración de la Unión. Bastaría rescatar aquí la propia divisa de la Unión: «Unidos en la diversidad» para recordar la importancia de un principio que condiciona la propia existencia interna de la Unión Europea. Sin embargo, para la Estrategia Global el principio de unidad cobra todo su sentido si exploramos la dimensión externa que el mismo tiene para la Unión. Así, una vez se ha constatado la complejidad de un mundo caracterizado por la difusión de los centros de poder parece claro que las estructuras del Estado-nación no son suficientemente eficaces y, en consecuencia, los Estados miembros de la Unión Europea solo podrán defender sus intereses comunes y servir mejor a los intereses de los ciudadanos actuando juntos y permaneciendo unidos.

Contrasta la contundencia de esta declaración en torno a la unidad de la Estrategia Global con la preocupación expresada por el presidente de la Comisión Europea en su discurso sobre el Estado de la Unión pronunciado el pasado 14 de septiembre ante el Parlamento Europeo: «no hay suficiente Europa en esta Unión y no hay suficiente unión en esta Europa».

La *interacción* es un principio que trata de dar respuesta a los desafíos de un mundo interconectado, invitando a la Unión Europea a participar plenamente de los mercados mundiales y contribuir a la elaboración de las normas que los rigen. Salvo aquellos que están dispuestos a creer que el repliegue nacional es la mejor fórmula para afrontar el momento actual, parece más serio considerar que el desafío está, más bien, en gestionar con éxito la interdependencia para aprovechar las oportunidades que ofrece sin obviar los temores que genera. En un momento marcado por interconexión, el riesgo principal es alejarse del resto del mundo y dejar de confiar en las oportunidades de la cooperación.

La *responsabilidad* se convierte en un principio necesario en un mundo cada vez más disputado. La Unión Europea confía en la cooperación responsable como un mecanismo capaz de aportar cambios positivos. Para ello es imprescindible, según detalla la propia Estrategia, actuar con rapidez para prevenir conflictos violentos a la par que dotarse de medios para responder a las crisis que puedan surgir. La Unión Europea se reserva el papel de facilitadora de posibles acuerdos. En la esfera geográfica, la dimensión de la responsabilidad exige manejar tanto la dimensión interna como la externa. Así, la Unión Europea debe centrar la atención en la dimensión interna y en las regiones circundantes. En el plano mundial la Unión actuará para abordar las causas profundas de los conflictos y la pobreza, así como para defender la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos de acuerdo con una tradición jurídica bien asentada.

Finalmente, la Unión se apoyará en el principio de *asociación* como elemento imprescindible para compartir la responsabilidad en la promoción de un orden mundial basado en normas. Además, la Unión confirma su voluntad de trabajar con los principales socios, países afines y grupos regionales, sin renunciar por ello a asociarse selectivamente «con aquellos agentes cuya cooperación sea necesaria para aportar bienes públicos mundiales y abor-

dar desafíos comunes». La Estrategia Global también manifiesta su deseo de intensificar las asociaciones con la sociedad civil y el sector privado. Todo ello se abordará desde el diálogo y las ayudas, sin renunciar por ellos a otras formas más innovadoras de cooperación cuyo detalle no se precisa.

**La «seguridad de nuestra unión» como prioridad-marco en la Estrategia Global: a vueltas con los compromisos de asistencia mutua y solidaridad y su configuración jurídica en el Tratado de Lisboa**

La Estrategia Global define cinco grandes prioridades de la acción exterior de la Unión Europea, a saber, la seguridad de nuestra Unión, la resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales, un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis, los órdenes regionales de cooperación y la gobernanza global para el siglo XXI. De todas las prioridades indicadas en la Estrategia, nos detendremos a analizar únicamente la prioridad relativa a «seguridad de nuestra Unión» por dos razones. La primera tiene que ver con el hecho de que la seguridad de la Unión está directamente vinculada con el objeto de nuestro estudio. No en vano, la activación de las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad son herramientas que tienen como finalidad garantizar y restablecer la seguridad de la Unión. La segunda razón por la que consideramos importante analizar esta prioridad tiene que ver con la manera en la que la propia Estrategia la describe.

Así, el propio documento parte de que «[l]a estrategia global de la UE empiece por nosotros mismos»<sup>31</sup> para, a continuación, señalar que «nuestra Unión ha permitido a los ciudadanos disfrutar de una seguridad, democracia y prosperidad sin precedentes», si bien «en la actualidad el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética, ponen en peligro tanto a nuestra población como nuestro territorio»<sup>32</sup>. Para conservar lo logrado hasta el momento, garantizar nuestra seguridad, promover nuestra prosperidad y proteger nuestras democracias, la Estrategia propone reforzar nuestra seguridad y defensa y reclama traducir «nuestro compromiso de asistencia mutua y de solidaridad en actuaciones y contribuir en mayor medida a la seguridad colectiva de Europa a través de cinco líneas de acción»<sup>33</sup>.

En suma, la Estrategia Global de la Unión parece establecer cierta vinculación entre la seguridad europea y la oportuna materialización de los compromisos de asistencia mutua y de solidaridad cuya concreción jurídica como instrumentos propios de la Política Común de Seguridad y Defensa y

<sup>31</sup> Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, *Una visión común, una actuación conjunta: cit.*, en pág. 5.

<sup>32</sup> *Ibidem*, en pág. 5.

<sup>33</sup> Tales líneas de actuación son la seguridad y defensa, la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad, la seguridad energética y la comunicación estratégica.

la Acción Exterior de la Unión acometió el Tratado de Lisboa en los artículos 42.7 del TUE y 222 del TFUE respectivamente. Veamos, entonces, el alcance jurídico y político de tales mecanismos, así como el uso que la Unión y los Estados han realizado hasta la fecha de los mismos en clave de seguridad de la Unión.

***La cláusula de asistencia mutua del TUE como herramienta de seguridad y defensa: ¿un mecanismo imprescindible para garantizar la «autonomía estratégica»?***

Como ya tuvimos oportunidad de señalar en un trabajo previo con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y sus avances en materia de Política de Seguridad y Defensa<sup>34</sup>, el artículo 42.7 del TUE prevé una cláusula de asistencia mutua de la Unión Europea en virtud de la cual «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas»<sup>35</sup>.

La previsión de un mecanismo de defensa como la cláusula de asistencia mutua resulta un avance jurídico muy significativo para la Unión si tomamos como punto de partida varios elementos. Así, conviene no olvidar que la Unión Europea no es un proyecto de integración que naciera con el propósito principal de hacer efectivo un sistema común de seguridad y defensa<sup>36</sup>, con independencia de la importancia que estas cuestiones han ido adquiriendo en la Unión en función de una pluralidad de factores internos y externos<sup>37</sup>. Más aún, la realidad a la que se ha enfrentado la Unión en la materia en cuestión está condicionada por la diferente concepción, en ocasiones (casi) anta-

<sup>34</sup> Véase, con más detalle, URREA CORRES, M.: *loc. cit.* («Los instrumentos jurídicos de la Política Común de Seguridad y Defensa»), en *La Política Europea de Seguridad*, en págs. 71-100.

<sup>35</sup> No es ahora el lugar adecuado para detenernos a explicar en qué momento y por qué razones los Estados de la Unión acordaron una fórmula de asistencia defensiva como esta, ni tampoco la evolución de una regulación jurídica que comenzó su andadura con los trabajos de la Convención (Informe presentado por el Grupo VIII en la Convención Europea), obtuvo su primera articulación en el Tratado constitucional (artículos I-40.7 y III-214 del Proyecto del Tratado por el que se instituía una Constitución Europea) y, finalmente, adopta su versión actualmente vigente con la reforma del Tratado de Lisboa.

<sup>36</sup> Esta afirmación no queda comprometida por el hecho cierto de que las cuestiones de defensa hayan tenido su interés desde los propios orígenes del proyecto europeo como evidencia el intento de creación de la Comunidad Europea de Defensa en 1952.

<sup>37</sup> De hecho, la evolución del proyecto de construcción europea de una aproximación puramente económica a una dimensión de naturaleza política, el fin de la guerra fría, la desaparición de la Unión Soviética, la percepción europea de sus propias amenazas, los conflictos armados vividos en territorio europeo o la propia aspiración europea de convertirse en un actor relevante son algunos de los elementos que han hecho posible la configuración progresiva de una Política Común de Seguridad y Defensa.

gónica, que mantienen los Estados miembros en cuestiones de seguridad y defensa. Esta circunstancia obliga a la Unión a definir un marco jurídico y político que permita compatibilizar la diversidad de posicionamientos con la necesidad de que la Unión y sus Estados asuman más responsabilidades en el ámbito de su seguridad y defensa hasta el punto de garantizar, según señala la propia Estrategia Global, un nivel adecuado de «autonomía estratégica» concebida ésta en términos de capacidad de acción para responder ante una amenaza en los términos que se considere pertinente sin necesidad de coordinar dicha estrategia en el marco de estructuras de defensa como es el caso, por ejemplo, de la OTAN<sup>38</sup>.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, no es difícil imaginar las tensiones que pudo generar la mera intención de prever una cláusula de asistencia mutua de carácter permanente en los Tratados constitutivos de la Unión. A pesar de ello, el Tratado de Lisboa fue capaz de limar las distintas concepciones expresadas por los Estados de la Unión en materia de defensa y adoptar una cláusula que resulta de aplicación a todos los Estados sin concesión alguna a la flexibilidad<sup>39</sup>. Para lograrlo, fue necesario incluir en el propio texto del precepto dos elementos que, a nuestro juicio, permiten cierto equilibrio (o armonía) entre las tesis contrapuestas de algunos Estados, además de facilitar la interpretación del verdadero significado y alcance de tal mecanismo<sup>40</sup>. Así, el mismo apartado 7 del artículo 42 del TUE declara, de una parte, que tal cláusula debe entenderse «sin perjuicio del carácter específico de la política de

<sup>38</sup> La Estrategia Global de la Unión Europea no ofrece una definición de «autonomía estratégica» se limita simplemente a señalar que «un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras» (en pág. 5). Con todo, existe cierto consenso a la hora de señalar que los Estados miembros de la Unión interpretan este término de acuerdo a dos concepciones bien diferenciadas. Así, según detalla Enrique MORA BENAVENTE en el capítulo de presentación de esta obra, existe un grupo de Estados que vincula el concepto de «autonomía estratégica» de la Estrategia Global con la disposición de ciertas capacidades militares. Por su parte, otro grupo de Estados, interpreta este concepto de forma más ambiciosa vinculándolo con cierta capacidad de acción de la Unión para articular su posición en un conflicto con independencia de la que adopten, en su caso, Estados terceros aliados o estructuras de defensa como la OTAN (en pp. 18 y 19).

<sup>39</sup> No ocurre lo mismo con otras fórmulas incluidas en el propio TUE como es el caso de las misiones Petersberg (artículo 42.5 del TUE) o las cooperaciones estructuradas permanentes (artículos 42 y 46 del TUE). Hemos desarrollado estos aspectos en nuestro trabajo URREA CORRES, M. *loc. cit.* («Los instrumentos jurídicos de la Política Común de Seguridad...»), en págs. 80-81 y págs. 87-89.

<sup>40</sup> Véase, en este mismo sentido, ÁLVAREZ VERDUGO, M.: «La aportación de la Convención Europea a la definición de la Política de Seguridad y Defensa», *CIDOB*, Documento Serie Seguridad y Defensa, junio de 2004, en p. 15; DUMOULIN, A.: «Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: oscillations et interprétations», *Revue du Marché Común et de l'Union européenne*, núm. 519, 2008, págs. 351-355, en pág. 352; 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, págs. 295-312, en pág. 302.

seguridad y defensa de determinados Estados miembros», lo que la convierte en aceptable para los Estados neutrales de la Unión —al no estar obligados a asumir obligaciones incompatibles con su propia identidad<sup>41</sup>— si bien dichos Estados no renunciarían, en ningún caso, a la protección que dicho mecanismo les pudiera ofrecer. Y, de otra parte, el párrafo segundo del mismo apartado 7 del artículo 42 del TUE parece constatar las preocupaciones manifestadas por los Estados miembros de la OTAN<sup>42</sup>, al subrayar 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»<sup>43</sup>.

La redacción propuesta por el TUE para la cláusula de asistencia mutua dejaba una duda en torno a la efectividad de dicho instrumento jurídico. No en vano, su inclusión en el Tratado de Lisboa fue considerada más como un mero compromiso político que como una auténtica herramienta jurídica a disposición de los Estados miembros<sup>44</sup>. Sin embargo, los atentados terroristas perpetrados en Francia en noviembre de 2015 han roto, en cierta medida, con la concepción meramente política de dicha cláusula. De hecho, algunos Estados miembros han apreciado en este mecanismo una herramienta de gran utilidad para dar cobertura jurídica a sus actuaciones contra el *Daesh* sin mayor control por parte de las instituciones europeas dada su concepción intergubernamental. Aunque abordaremos con más detalle esta cuestión en un momento posterior de nuestro trabajo, cabe ahora señalar únicamente que, si bien la cláusula de asistencia mutua prevista en el Tratado podría considerarse un instrumento válido para garantizar cierto nivel de «autonomía estratégica» de la Unión, la utilización que se ha hecho de ella hasta el momento por Francia apunta más bien a cierta desnaturalización del mecanismo por su sometimiento a los intereses y objetivos concretos del Estado que ha instado su activación.

<sup>41</sup> Se trata de Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, además de Chipre y Malta.

<sup>42</sup> Es el caso de Alemania, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía.

<sup>43</sup> Dinamarca es un Estado OTAN pero dispone de un estatuto de *opting out* en relación con las materias de defensa en los términos previstos en el Protocolo núm. 23 anejo a los Tratados. Así, el artículo 5 de este Protocolo establece que «[p]or lo que se refiere a las medidas adoptadas por el Consejo dentro del ámbito de aplicación del apartado 1, del artículo 42 y de los artículos 43 a 46 del Tratado de la Unión Europea, Dinamarca no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa. Por lo tanto, Dinamarca no participará en su adopción. Dinamarca no impedirá que los demás Estados miembros sigan desarrollando su cooperación en este ámbito. Dinamarca no estará obligada a contribuir a la financiación de los gastos operativos derivados de tales medidas ni a poner a disposición de la Unión capacidades militares».

<sup>44</sup> De hecho, el Parlamento Europeo dictó una Resolución de 21 de enero de 2016 sobre la cláusula de defensa mutua en la que consideraba que la invocación de este precepto era «ante todo, una cuestión política», en apartado 5.

***La cláusula de solidaridad del TFUE como respuesta al terrorismo internacional: un instrumento de la Unión ¿innecesario o inapropiado? para los Estados***

Cuando la Unión Europea comenzó a discutir la previsión de una cláusula de solidaridad como la recogida finalmente en el artículo 222 del TFUE lo hizo bajo la necesidad de dotar a la Unión de una herramienta útil para luchar contra el terrorismo tras el impacto que provocaron en toda la Unión Europea los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y los del 11 de marzo de Madrid<sup>45</sup>. De hecho, resulta curioso tener presente que la *Declaración sobre lucha contra el terrorismo* aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 24 y 25 de marzo de 2004 consideró la cláusula de solidaridad vigente antes de la entrada en vigor del Tratado en cuya regulación se incorporó el citado instrumento<sup>46</sup>.

La cláusula de solidaridad contemplada en el artículo 222 del TFUE<sup>47</sup> señala que «la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíri-

---

<sup>45</sup> En este sentido, es muy esclarecedor acudir a los documentos de la Convención y la Conferencia Intergubernamental para constatar la razón de ser de esta cláusula. Así, por ejemplo, la Convención diseñó en un primer momento una cláusula de solidaridad pensada en la protección frente a amenazas terroristas siguiendo las sugerencias vertidas por el informe presentado por el Grupo VIII de Defensa (véase CONV 461/02). Sin embargo, una buena parte de las enmiendas presentadas tuvieron como objeto ampliar el radio de acción de la cláusula de solidaridad a las situaciones motivadas por catástrofes naturales o de origen humano (CONV 707/03). Durante la Conferencia Intergubernamental la cláusula de solidaridad sufrió pequeñas modificaciones de matiz, más allá de la inclusión de una Declaración aneja al Acta final (la núm. 37) en virtud de la cual «ninguna de las disposiciones del artículo 222 pretende afectar al derecho de otro Estado miembro de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro». El texto resultante es el recogido en el artículo 222 del TFUE.

<sup>46</sup> Esta circunstancia de «potencial» aplicabilidad provisional de una de las disposiciones contempladas en el TFUE exigió la adopción de una serie de decisiones imprescindibles para, llegado el caso, hacer dicha cláusula de solidaridad un mecanismo operativo. Véase, en este sentido, *Manual operativo de coordinación de la Unión Europea para situaciones de emergencia y crisis*, aprobado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 1 y 2 de junio de 2006 (Doc. 9552/1/06). La fundamentación jurídica para la adopción de esta medida parece encontrarse en el *Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea* (DO C 53 de 3.3.2005, págs. 1-14). Junto con el citado Programa de La Haya, el Consejo ha adoptado también el correspondiente plan de acción (20059778/2/05 REV 2, de 10 de junio de 2005) que permite su puesta en marcha y que contiene, en esencia, las conocidas diez prioridades fijadas por la Comisión en mayo de 2005 (COM (2005) 184 final).

<sup>47</sup> Para un estudio más detallado de la regulación de la cláusula de solidaridad desde la previsión en el Tratado constitucional véase ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La "Europa europea" frente al terrorismo», *Real Instituto Elcano*, 2004; GARCÍA SERVET, R.: «Las cláusulas de solidaridad y de asistencia en la Constitución Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 34, 2006, págs. 65-88, en págs. 69-72; PASTOR PALOMAR, A.: «¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 9, 2005, págs. 232-233; RAMÓN

tu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano». De acuerdo con lo establecido en el TFUE, la Unión Europea estará obligada a la movilización de «todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a disposición por los Estados»<sup>48</sup> para prestar asistencia a un Estado en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista o en el supuesto de catástrofe natural o de origen humano<sup>49</sup>.

La ubicación de la cláusula de solidaridad dentro del título VII de la Quinta parte del TFUE dedicada a la Acción exterior podría llevarnos a considerarla no tanto como un instrumento de seguridad de la Unión, sino más bien como una herramienta propia de la acción exterior de la Unión. Sin embargo, esta aproximación apoyada en la sistemática del propio tratado exigiría un esfuerzo de análisis mayor que pasa, a nuestro entender, por abordar la seguridad desde su doble dimensión (interior y exterior) de conformidad con la misma doble dimensión que tienen los propios retos a los que se enfrenta la Unión de acuerdo con la Estrategia Global de la Unión<sup>50</sup>. Solo desde esta perspectiva se puede entender el verdadero significado y alcance de una cláusula cuya propia denominación desvela ya el propósito último que persigue.

Los términos y modalidades de aplicación de la cláusula de solidaridad por parte de la Unión han sido desarrollados mediante Decisión del Consejo de 24 de junio de 2014<sup>51</sup>. En ella se otorga al Consejo la competencia para coor-

---

CHORNET, C.: «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado constitucional de la UE», en *Ib: Política de Seguridad y Defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 113-133. A partir de la regulación que incorpora el Tratado de Lisboa puede consultarse, entre otros, DUMOULIN, A.: «Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: oscillations et interprétations», *Revue du Marché Común et de l'Union européenne*, núm. 519, 2008, págs. 351-355 y RUBIO GARCÍA, D.: «Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea», *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo núm. 57/2011.

<sup>48</sup> Entre los instrumentos a movilizar por parte de la Unión figuran la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión (Decisión 1313/3013/UE) y las estructuras creadas en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa. Por lo que afecta a la obligación de los Estados, estos se reservan el derecho «de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro» en los términos que indica la *Declaración núm. 37 relativa al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*.

<sup>49</sup> El tratado también contempla la posibilidad de tomar acciones para *prevenir* la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros y proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas.

<sup>50</sup> Documento de Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Una visión común, una actuación conjunta: cit.*, en pág. 6.

<sup>51</sup> Decisión 2014/415/UE, de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad; *DO* L 192, de 1 de julio de 2014 y corrección de errores en *DO* L 221, de 25 de julio de 2014, y *DO* L 275, de 17 de septiembre de 2014.

dinar a nivel político la respuesta a la invocación de la cláusula en cuestión a fin de garantizar la coherencia y complementariedad de la acción de la Unión y los Estados miembros<sup>52</sup>.

La citada decisión se aplicará en el territorio de los Estados miembros a los que se aplica el tratado (superficie terrestre, aguas interiores, aguas territoriales y espacio aéreo) y cuando se vean afectadas infraestructuras (por ejemplo, instalaciones de petróleo y gas en alta mar) situadas en las aguas territoriales, la zona económica exclusiva o la plataforma continental de un Estado miembro<sup>53</sup>.

La puesta en marcha de la cláusula de solidaridad exige, a tenor de lo dispuesto en la Decisión de 2014, la concurrencia no solo de estar ante una situación de catástrofe o ataque terrorista, sino que dicha situación «desbord[e] claramente las capacidades de respuesta de las que dispone el Estado afectado» una vez ha utilizado las posibilidades ofrecidas por los medios e instrumentos existentes a nivel nacional y de la Unión<sup>54</sup>. Las autoridades políticas del Estado afectado se dirigirán a la Presidencia del Consejo invocando la cláusula de solidaridad. Corresponde a la Presidencia del Consejo informar al presidente del Consejo Europeo y al del Parlamento Europeo de la invocación de la cláusula, así como de cualquier acontecimiento relevante<sup>55</sup>. El presidente de la Comisión Europea será también destinatario de la invocación de la cláusula a través del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias quien se conforma en el punto de contacto central, a nivel de la Unión Europea, con las autoridades competentes de los Estados miembros y otras partes interesadas<sup>56</sup>.

Una vez invocada la cláusula de solidaridad, la Decisión de 2014 determina, en su artículo 5.1, que es el Consejo el competente para asumir la dirección política y estratégica de la respuesta de la Unión. A tal efecto, la Presidencia del Consejo activará inmediatamente el dispositivo de respuesta política integrada a las crisis e informará de la invocación de la cláusula de solidaridad a todos los Estados miembros. La decisión también le reserva a la Comisión y al alto representante una serie de competencias bien definidas<sup>57</sup>. Así, ambas instancias son responsables de identificar todos los instrumentos pertinentes de la Unión (incluidas las capacidades militares) que mejor puedan contribuir a la respuesta a la crisis; así como de identificar y proponer el uso de aquellos instrumentos y recursos de competencia de las agencias

<sup>52</sup> Artículo 1.2 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

<sup>53</sup> Artículo 2 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

<sup>54</sup> Artículo 4.1 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

<sup>55</sup> Artículo 5.5 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

<sup>56</sup> También dicho Centro es el encargado de facilitar, según lo establecido en la propia decisión, la elaboración de informes integrados de sensibilización y análisis de la situación, en colaboración con la Sala de Situación de la UE y otros centros de crisis de la UE. Véase artículo 5.6 de la Decisión del Consejo de 2014.

<sup>57</sup> Artículo 5.2 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

de la Unión que mejor puedan contribuir a la respuesta. Igualmente, ambas instituciones asesorarán al Consejo acerca de si los instrumentos existentes son suficientes para asistir al Estado miembro afectado que ha invocado la cláusula de solidaridad y elaborarán informes periódicos de sensibilización y análisis de la situación que permitan informar y respaldar la coordinación y la toma de decisiones a nivel político en el Consejo.

La aplicación de la cláusula de solidaridad concluirá en el momento en el que el Estado miembro que la ha invocado considere que ya no es necesario que su invocación siga surtiendo efectos y así lo comunique a la Presidencia del Consejo<sup>58</sup>.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y también la propia Decisión del Consejo de 2014, le reconoce al Consejo Europeo la competencia para evaluar de forma periódica las amenazas a las que se enfrenta la Unión<sup>59</sup>, todo ello con el propósito de que puedan tomarse las medidas eficaces. En suma, el Consejo Europeo asume, a través de esta competencia, la responsabilidad de identificar a tiempo las amenazas a las que corresponderá hacer frente con los mecanismos ya previsto o aquellos otros que pudieran ser demandados.

Teniendo como referente el marco jurídico de la cláusula de solidaridad prevista en el Derecho de la Unión Europea, los atentados terroristas que sufrieron París en 2015 y después Bélgica y Alemania podrían haber sido los encargados de testar su viabilidad como herramienta útil para hacer efectivo el objetivo de proteger a los Estados miembros de sus amenazas. Sin embargo fue en ese momento cuando la Unión Europea comprobó el grado de (des)confianza que dicho mecanismo suscita en los Estados miembros como instrumento para hacer frente al terrorismo que ataca su territorio. Como es sabido por todos, ni Francia, ni Bélgica, ni Alemania han explorado la opción de activar la cláusula de solidaridad. Tampoco la Unión trasladó oficialmente a los Estados el ofrecimiento sutil de las oportunidades que suponía la citada cláusula de solidaridad, ni siquiera a Bélgica cuya respuesta caótica a los atentados que sufrió pudo evidenciar una clara necesidad de ayuda.

La cláusula de solidaridad no sólo traduce el compromiso de la Unión con la protección de sus miembros, también representa el grado de confianza que los Estados desean depositar en la Unión. Es precisamente desde esta lógica política desde la que hubiera merecido la pena considerar la conveniencia

<sup>58</sup> Artículo 7 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

<sup>59</sup> Como ya señaló un sector de la doctrina, esta competencia de carácter preventivo sugiere algunas dudas tanto en lo que se refiere a la propia idoneidad del Consejo Europeo para asumir esta responsabilidad, como en lo que atañe a la capacidad de actuación de la citada institución en el supuesto en el que se constatase la existencia de una nueva amenaza. Véase ÁLVAREZ VERDUGO, M.: *loc. cit.* («La aportación de la Convención Europea a la definición...»), en págs. 19-20.

de que los Estados y la Unión activaran una cláusula como la descrita en respuesta a una amenaza a su seguridad; más allá de las necesidades objetivas de ayuda que pudieran requerir los Estados directamente afectados por los ataques. De hecho, una respuesta al terrorismo internacional coordinada por la Unión, con la solidaridad de los Estados miembros, hubiera dotado de cierto contenido a la idea en la que insiste la Estrategia Global de la Unión cuando afirmar que «la UE también debe ser capaz de contribuir a la protección de sus miembros...», lo que significa «hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior, como el terrorismo, las amenazas híbridas,...»<sup>60</sup>.

La respuesta en clave estrictamente nacional que articulan los Estados miembros ante una amenaza internacional como la que representan los atentados terroristas recientes prueba la resistencia de los Estados a vencer determinados prejuicios que lastran las concepciones clásicas de seguridad que siguen operando y que casan mal con la concepción que trata de suscitar la Estrategia Global en términos de una visión común, una actuación conjunta y una Europa más fuerte.

***La cláusula de asistencia mutua y su invocación tras los atentados terroristas de París ¿una oportunidad perdida para fortalecer a la Unión como actor creíble en materia de seguridad?***

La actuación de grupos terroristas como *Daesh*<sup>61</sup> en el territorio de Estados miembros de la Unión Europea —primero en París<sup>62</sup>, luego en Bélgica y más recientemente en Alemania— suponen un verdadero atentado a la seguridad internacional<sup>63</sup>, pero también una amenaza a los valores que repre-

<sup>60</sup> Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, *Una visión común, una actuación conjunta*: cit., en pág. 6.

<sup>61</sup> El mal llamado Estado Islámico no es objeto de estudio en este trabajo si bien no tenemos duda alguna de que condicionará la forma de actuar de los Estados y, también, de la Unión Europea en los próximos años en el ámbito de la seguridad y defensa. No nos detendremos, por tanto, a ofrecer una explicación sobre su origen, naturaleza, medios con los que cuenta o fines que persigue. Nos limitamos, en este sentido, a invitar al lector a escuchar la conferencia que el general Ballesteros Martín pronunció en la Universidad de La Rioja el día 23 de noviembre de 2015 «El Daesh: una amenaza creciente», pronunciada en el marco de las *VIII Jornadas de Seguridad y Defensa: Guerras híbridas y conflictos asimétrico: a vueltas con el Estado Islámico* celebradas los días 7, 8 y 23 de noviembre de 2015 en la Universidad de La Rioja. Disponible a través del canal *youtube* de la Universidad de La Rioja.

<sup>62</sup> Una descripción detallada de cómo ocurrieron los atentados terroristas del 13 de noviembre de 2015 en París puede encontrarse en GUIGOU, L./VALCARCEL, D.: «París, 13N de 2015, 21:30h.», *Política Exterior*, núm. 169, 2016, págs. 43-49, especialmente, en págs. 45-48.

<sup>63</sup> Así fue calificado por el propio Consejo de Seguridad al indicar, en relación con los ataques terroristas perpetrados por el EIL, también conocido como *Daesh*, que «... constituyen una amenaza para la paz y la seguridad»; en Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad, de 20 de noviembre, punto 1.

venta Europa<sup>64</sup>. Los atentados de París, de 13 de noviembre de 2015 dieron lugar a que el propio presidente de la República declarara ante el Congreso que Francia estaba en guerra<sup>65</sup>. Como consecuencia de ello, Francia decidió invocar la aplicación de la cláusula de asistencia mutua contemplada al efecto en el artículo 42.7 del TUE<sup>66</sup>. El recurso a la citada cláusula de asistencia mutua no ha incorporado, a diferencia del mecanismo equivalente existente en la OTAN, un procedimiento a seguir en virtud del cual las instituciones europeas analizan la solicitud tramitada por el Estado, valoran si la gravedad de los hechos es susceptible de una respuesta como la pretendida y, en su caso, autorizan la puesta en marcha del citado mecanismo. En el supuesto en cuestión, fue en el marco de una reunión del Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión, celebrada el 17 de noviembre de 2015, a la que también fueron convocados los ministros de Defensa de los Estados miembros de la Unión Europea, donde el ministro de Defensa de Francia solicitó, en presencia de la alta representante de la Unión Europea, la puesta en marcha de la cláusula.

A nuestro juicio, resulta más que discutible que la activación de un mecanismo de asistencia mutua como el contemplado en el TUE deba hacerse en un contexto institucional como el expuesto. Sorprende de hecho que esta cuestión no fuera suscitada. La gravedad de los hechos que preceden a su utilización y, más aún, la necesidad de evaluar convenientemente la oportunidad de recurrir a las diferentes fórmulas o mecanismos contemplados en los tratados para hacer frente a las amenazas o atentados terroristas hacen imprescindible cuidar los procedimientos a utilizar para su invocación. Ello no implica cuestionar, ni tampoco alterar, la naturaleza claramente intergubernamental con la que la cláusula ha sido configurada. A nuestro juicio<sup>67</sup>, la

<sup>64</sup> Como ha afirmado el Presidente de la Comisión Europea en su discurso sobre el Estado de la Unión pronunciado el 14 de septiembre de 2016 ante el Parlamento Europeo «Los actos de barbarie del pasado año han demostrado una vez más qué es lo que defendemos: el modo de vida europeo. Ante lo peor de la humanidad, debemos mantenernos fieles a nuestros valores, a nosotros mismos. Y lo que somos se resume en sociedades democráticas, plurales, abiertas y tolerante». Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_es.htm)

<sup>65</sup> Más allá del recurso retórico de la expresión utilizada por el presidente de la República de Francia para describir la realidad tras los atentados terroristas, la doctrina entiende que «[d]eclarar la guerra ahora al *Daesh* va contra las lecciones aprendidas... Decirle a las poblaciones occidentales que la "guerra" servirá para erradicar el Estado Islámico es un error de comunicación estratégica porque el yihadismo ha llegado para quedarse, y tras Al-Qaeda y el *Daesh* vendrán otros», en ARTEAGA, F.: «La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7 del Tratado de la UE», *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 69, 2015.

<sup>66</sup> Véase MORILLAS, P.: «El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa», *CIBOD*, núm. 366, noviembre 2015. También SAUL, B.: «Paris Attacks: France and the World Should Answer Terror with Liberty», *Chatham House Expert Comment*, 20 de noviembre de 2015.

<sup>67</sup> También es de esta misma opinión RUBIO GARCÍA, D.: *loc. cit.* («Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: ...»), en pág. 81.

institución adecuada para evaluar la situación y, en su caso, validar la puesta en marcha de esta cláusula de asistencia mutua es el Consejo Europeo<sup>68</sup>. No en vano es el propio Consejo Europeo el que tiene atribuida la competencia para evaluar de forma periódica las amenazas a las que se enfrenta la Unión<sup>69</sup>. Sin embargo, no fue esta institución la encargada de tomar la decisión aún cuando el marco jurídico vigente lo permitía. Aunque la razón para preterir al Consejo Europeo no ha sido ofrecida, no resulta muy difícil imaginarla.

Sin pretender hacer una aproximación ingenua a una realidad tan compleja como la que exige la cuestión de la seguridad, no podemos ignorar que la cláusula de asistencia mutua que prevé el TUE no fue ideada, en principio, como una herramienta de la Unión en la lucha contra el terrorismo internacional, sino más bien como un mecanismo de respuesta en el supuesto de que un Estado miembro de la Unión fuera objeto de un ataque armado. Para hacer frente a supuestos ataques terroristas la Unión Europea incorporó en el artículo 222 del TFUE la cláusula de solidaridad<sup>70</sup>.

No cabe duda de que la cláusula de asistencia mutua comparte con la cláusula de solidaridad algunos elementos comunes<sup>71</sup>. Así, ambas tienen como condiciones de aplicabilidad la existencia de un ataque («terrorista» en el caso del artículo 222 TFUE o «armado» en el supuesto del artículo 42.7 TUE) y ambas contemplan un auténtico *deber de asistencia*<sup>72</sup>, aunque corresponda a los Estados concretar los medios concretos<sup>73</sup>.

En suma, del análisis de ambas cláusulas bien podría concluirse que la selección entre una u otra opción va más allá de la propia conceptualización del ataque o atentado terrorista sufrido. Siendo muy relevante estos aspectos, no creo que fueran los más significativos, sin embargo, para seleccionar la cláusula del artículo 42.7 TUE como mecanismo adecuado para defenderse

<sup>68</sup> El propio Parlamento Europeo ha señalado que «cuando se invocan estas cláusulas, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo han de ser los foros del debate político». Véase Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero, de 2016, sobre la cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE), P8\_TA-PROV(2016)0019, apartado 5.

<sup>69</sup> Véase el artículo 222.4 del TFUE.

<sup>70</sup> El artículo 222 del TFUE señala que «la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano».

<sup>71</sup> La doctrina también ha abordado las diferencias entre ellas, véase, en este sentido DUMOULIN, A.: *loc. cit.* («Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: ...»). También RUBIO GARCÍA, D.: *loc. cit.* («Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa...»).

<sup>72</sup> El subrayado es añadido.

<sup>73</sup> La Declaración núm. 37 relativa al artículo 222 TFUE, recogida en el Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que elaboró el Tratado de Lisboa, deja claro que «ninguna de las disposiciones del artículo 222 pretende afectar al derecho de otro Estado miembro de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro».

de los atentados terroristas sufridos por algunos Estados miembros en su propio territorio.

Desde un planteamiento bien intencionado, la clave explicativa que permite entender las razones de Francia para activar el mecanismo de la asistencia mutua en detrimento de la cláusula de solidaridad se apoyan, a nuestro entender, en dos elementos que poco tienen que ver con los detalles hasta ahora comentados. El primero de ellos concierne al margen de actuación que una u otra cláusula reserva a los Estados. Así, mientras que en el artículo 222 del TFUE es la Unión la encargada de adoptar las decisiones oportunas<sup>74</sup>, en el ámbito de la cláusula de asistencia mutua son los Estados los que se reservan toda la capacidad de actuación hasta el extremo de negociar de forma bilateral con el resto de Estados miembros la contribución en términos de asistencia mutua. Desde este planteamiento, recurrente en el devenir de la propia Unión Europea, parece claro que la tensión entre el modelo intergubernamental del artículo 42.7 del TUE y la dimensión supranacional que desprende la cláusula de solidaridad del artículo 222 del TFUE se ha resuelto, en esta ocasión, a favor de las ventajas que para un Estado como Francia aporta una herramienta de configuración intergubernamental<sup>75</sup>.

El segundo de los aspectos que podría justificar la invocación de la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del TUE para responder a los ataques terroristas de París se encuentra, también, en la dimensión de la respuesta que Francia quiso articular. Así, mientras que el artículo 222 del TFUE admite el diseño de una respuesta en el marco del territorio del Estado que ha sufrido el ataque terrorista, Francia consideró oportuno hacer frente al *Daesh* recurriendo al uso de la fuerza fuera del territorio de la Unión, tratando así de debilitar las posiciones territoriales que dicha organización terrorista controla todavía en Siria. Esta capacidad de actuación mediante recursos militares «fuera de zona» no parece estar amparada en ningún caso por la cláusula de solidaridad.

Más allá de las razones señaladas, tampoco podemos ocultar que la cláusula de asistencia mutua de la Unión ha sido utilizada por Francia para dar cobertura europea a la respuesta nacional a un atentado terrorista configurada

---

<sup>74</sup> De hecho, las modalidades de aplicación por la Unión de la citada cláusula de solidaridad serán definidas, según establece el artículo 222.3 del TFUE «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». El Consejo estará asistido, en los términos contemplado en el artículo 222.4 del TFUE «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». Finalmente, el artículo 222.4 del TFUE otorga competencia al Consejo Europea para «evaluar de forma periódicas las amenazas que se enfrenta la Unión».

<sup>75</sup> La alta representante de la Unión Europea puso de manifiesto este aspecto en una comparecencia conjunta celebrada tras los atentados de Francia con el ministro de Defensa.

de acuerdo a intereses exclusivamente nacionales<sup>76</sup>. De hecho, la activación de la citada cláusula de asistencia mutua con el respaldo unánime de los Estados supone para Francia cierto aval político a la forma jurídica con la que ha ejercitado su pretendido derecho de legítima defensa para responder a *Daesh*, además del apoyo material que cada Estado le haya prestado en respuesta a los requerimientos formulados bilateralmente.

### **La lucha contra el terrorismo internacional en la Unión Europea en el contexto de la Estrategia Global de la Unión: Algunas lecciones aprendidas tras la práctica reciente**

Los ataques terroristas sufridos por algunos Estados miembros en la Unión Europea durante los años 2015 y 2016 han puesto a prueba la utilidad de los instrumentos jurídicos contemplados en los Tratados de la Unión para hacer frente a tales amenazas. Como venimos sosteniendo a lo largo de este trabajo, la activación de la cláusula de asistencia mutua por parte de Francia y la renuncia en el caso de Bélgica a hacer uso de la cláusula de solidaridad nos permiten ofrecer, al menos, dos consideraciones a modo de lecciones aprendidas de la práctica reciente. Tales consideración cobran un renovado interés a la luz de lo contemplado en el documento de Estrategia Global de la Unión. Así, en lo que afecta a la primera consideración, resulta necesario aclarar la relación entre la cláusula de asistencia mutua y la pretendida preferencia de aplicación del mecanismo de defensa mutua previsto al efecto por la OTAN. Por su parte, la segunda de las consideraciones nos demanda una atención especial en torno a la pertinencia del uso de la cláusula de asistencia mutua para abordar ataques terroristas, así como el alcance del uso de la fuerza de conformidad con las exigencias que impone el Derecho Internacional. El planteamiento de tales cuestiones nos permitirá enjuiciar la práctica reciente de los Estados miembros de la Unión en materia de lucha contra el terrorismo y, en su caso, validar su acomodo a los principios, prioridades, intereses y valores que inspiran la configuración de una Estrategia para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión como la contemplada en el documento presentado de Estrategia Global.

---

<sup>76</sup> En apoyo a una afirmación como la expuesta resulta imprescindible tener en cuenta la actuación de Francia en su lucha contra el *Daesh*. Así, aunque inicialmente se sumó a la estrategia de luchar con el *Daesh* en el marco de la coalición internacional conformada como respuesta a la petición de ayuda formulada por Iraq (legítima defensa colectiva), la realidad es que unos meses antes de los atentados de París, Francia había iniciado unas operaciones militares en Siria cuyo fundamento jurídico no fue del todo aclarado. De hecho, persiste la duda en torno a si tales actuaciones eran una extensión del apoyo a Iraq desde territorio de Siria o si se trataba más bien del ejercicio de la legítima defensa *individual* en respuesta a actos terroristas sufridos por Francia. Con más detalle véase GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: *loc. cit.* «¿Daños jurídicos colaterales?. La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea...», en págs. 5-9

***Las consecuencias de la invocación de la cláusula de asistencia mutua en las relaciones UE / OTAN: ¿sigue vigente el principio de «NATO-first»?***

La regulación jurídica contemplada en el propio TUE ya advierte que la cláusula de asistencia mutua establecida en la Unión Europea debe ser compatible con la actuación prevista al efecto en el ámbito de la OTAN. No resulta difícil colegir que esta previsión es, en realidad, uno de los peajes que debió asumirse para poder incorporar a la Unión una herramienta como la descrita. Tampoco podemos ignorar que podría estar garantizado cierto nivel de «conflicto» si no se determina qué cláusula de asistencia mutua, la de la Unión o la de la OTAN, debe activarse en cada momento. En definitiva, parece razonable imaginar la conveniencia de ordenar las actuaciones en una materia como la que nos ocupa, al menos, por las siguientes dos razones: la primera de ellas porque repercutirá en la configuración de una política de defensa creíble para la Unión Europea y, la segunda razón, porque ordenar los mecanismos de respuesta frente a una agresión armada resulta extraordinariamente sensible para los Estados miembros de la Unión que son parte de la OTAN y, más aún, para la OTAN por tratarse la cláusula de defensa mutua de la OTAN de un mecanismo que forma parte de la razón de ser de la propia organización.

En todo caso, el tenor literal de la redacción del artículo 42.7 TUE parece empujarnos a concluir que la cláusula de defensa prevista en la OTAN es de uso preferente al mecanismo diseñado en el marco de la PCSD, en la medida en que se trata de un mecanismo de naturaleza permanente y de activación automática. Desde este posicionamiento, parecería claro que la previsión contemplada en el TUE contiene una preferencia de uso a favor de la cláusula de asistencia mutua de la OTAN, siempre que estemos ante un ataque armado sufrido por un Estado miembro de la Alianza Atlántica en el ámbito de aplicación territorial del citado tratado. También la Estrategia Global de la Unión parece inclinarse por esta interpretación al señalar que «en lo que se refiere a la defensa colectiva, la OTAN sigue siendo el marco principal para la mayoría de los Estados miembros»<sup>77</sup>. Si aceptamos esta premisa en toda su dimensión, la cláusula de asistencia mutua de la Unión no representaría, verdaderamente, un avance significativo<sup>78</sup>, ya que se trataría de un mecanismo de uso residual aplicable únicamente en los supuestos

<sup>77</sup> Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, *Una visión común, una actuación conjunta*: cit., en pág. 6.

<sup>78</sup> En este sentido parece pronunciarse HERRERO DE LA FUENTE al afirmar que «La introducción de la cláusula de asistencia mutua en el TUE de Lisboa no reviste gran significado puesto que la gran mayoría de los Miembros de la Unión Europea ya han asumido el compromiso de la legítima defensa por otras vías»; en «Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18, 2010, págs. 151-179, en pág. 174, nota al pie núm. 29.

en los que el Estado que ha sufrido una agresión o bien es un Estado neutral o no alineado<sup>79</sup>, o bien es un Estado de la Unión que, siendo también miembro de la OTAN, su territorio no está cubierto por el perímetro de protección previsto en el tratado de dicha organización. En el caso de España la cuestión no deja de tener relevancia, dado que Ceuta y Melilla no entran dentro del área de protección de la OTAN; en consecuencia, un potencial ataque a España en esta parte de su territorio solo admitiría un mecanismo de defensa colectiva como el previsto al efecto en la cláusula del TUE.

Desde este posicionamiento que nosotros mismos hemos asumido como propio en un trabajo previo sobre la materia<sup>80</sup>, parecía claro que el mecanismo jurídico de la asistencia mutua contemplado en el TUE expresaba más bien un compromiso de naturaleza política<sup>81</sup> o, incluso, la materialización de cierta voluntad de la Unión de hacerse con instrumentos que hagan posible una defensa común. De hecho, el contexto en el que se aprobó esta disposición no permitía imaginar un escenario en el que fuera factible la activación de la cláusula por parte de los Estados miembros de la Unión<sup>82</sup>. Sin embargo, los atentados de París y la voluntad de Francia de responder invocando la cláusula de asistencia mutua prevista en el TUE exige reconsiderar nuestra posición con el fin de valorar si el comportamiento de Francia niega cierta preferencia de aplicación de la cláusula de defensa colectiva de la OTAN<sup>83</sup>. De tal forma que si un Estado, miembro de la Unión Europea y de la OTAN, sufre un ataque armado, podrá recurrir al instrumento de defensa de la OTAN o

---

<sup>79</sup> Para BERMEJO GARCÍA, del precepto del TUE no se puede derivar tal conclusión. Para el citado autor la operatividad de la cláusula de asistencia mutua cuando las víctimas son los Estados neutrales solo se puede derivar del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Véase la explicación en BERMEJO GARCÍA, R.: «Cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa», en RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 71-94, especialmente en págs. 86 y 87.

<sup>80</sup> Así nos expresamos en *loc. cit.* («Los instrumentos jurídicos de la Política Común de Seguridad...»), en págs. 90-93.

<sup>81</sup> GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «¿Obligación jurídica o mero compromiso político?: La cláusula de solidaridad en el Tratado constitucional», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 12, 2007.

<sup>82</sup> ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea. Hacer creíble la política de responsabilidad», en *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, págs. 1037-1058, en pág. 1050.

<sup>83</sup> Parece ser la opinión del General García Servet cuando declara que la evolución lógica, «debería poner al Tratado de la Unión Europea y su artículo 42.7 como cláusula de defensa colectiva prioritaria en caso de agresión en Europa, manteniendo a la alianza Atlántica y a su Artículo 5, como la segunda respuesta, caso de un ataque contundente», en GARCÍA SERVET, R.: «El vínculo transatlántico en seguridad y defensa, ayer, hoy, “¿mañana?”», *UE-EE. UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundial*, Cuadernos de Estrategia, núm. 177, 2015, págs. 75-101, especialmente, en pág. 100.

al establecido en la Unión Europea en función de las circunstancias de cada momento, lugar y sujetos afectados<sup>84</sup>.

De lo establecido en los Tratados y atendiendo especialmente a las condiciones tan particulares en las que Francia ha recurrido a la cláusula de asistencia mutua contemplada en los Tratados resultaría prematuro negar cierta preferencia de aplicación al sistema de defensa colectiva establecido en la OTAN especialmente ante una agresión armada, de corte más convencional, que pudiera sufrir un Estado<sup>85</sup>. Con todo, atendiendo a la naturaleza de las amenazas a las que nos enfrentamos en la actualidad, así como al interés de algunos de nuestros socios y aliados en centrar su atención en distintas zonas del planeta alejadas de Europa, quizás no sea lo más acertado analizar la convivencia de ambos mecanismos en términos de preferencia o prioridad de una cláusula sobre la otra, sino más bien en términos de compatibilidad y cooperación<sup>86</sup>. Así lo subraya el Parlamento Europeo en la Resolución aprobada el 21 de enero de 2016 sobre la cláusula de asistencia mutua<sup>87</sup>. También la propia Estrategia Global de la Unión describe perfectamente el imprescindible equilibrio entre cooperación y autonomía que debe regir la relación de la UE y la OTAN cuando afirma, de una parte, que la Unión Europea «profundizará en la cooperación con la Alianza del Atlántico Norte en la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes»<sup>88</sup> y, de otra, subraya también la necesidad que tiene la Unión de «consolidarse como comunidad de seguridad»<sup>89</sup> de tal manera que «los esfuerzos de seguridad y defensa europeas deberían capacitar a la UE para que actúe de manera autónoma y contribuya también a emprender acciones en cooperación la OTAN»<sup>90</sup>.

<sup>84</sup> No parece que sea esta, sin embargo, la postura aceptada desde la doctrina alemana que sigue siendo más partidaria, si cabe, de afirmar una especie de preferencia de aplicación de la cláusula de asistencia mutua de la OTAN respecto del previsto en el TUE para la Unión Europea. Véase, así, CREMER, H. J.: «Art. 42», en CALLIES, Ch. y RUFFERT, M. (eds.), *EUV – AEUV, Das Recht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, Beck Verlag, Munich, 2011, págs. 415-427, en págs. 422-423; REGELBERGER y KUGELMANN, D.: «Art. 42», en STREINZ, R. (ed.), *EUV/AEUV*, 2.ª ed., Beck Verlag, Munich, 2012, págs. 285-289, especialmente págs. 287-288.

<sup>85</sup> Puede ser interesante tener presente la prudencia con la que los Estados han utilizado el sistema de defensa mutua previsto al efecto en el artículo 5 de la OTAN.

<sup>86</sup> De esta misma opinión es ALDECOA LUZARRAGA, F.: «Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 177, 2015, págs. 47-73, especialmente, en pág. 69.

<sup>87</sup> Para el Parlamento Europeo la Unión «debe reforzar su cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de modo que las políticas de seguridad y defensa establecidas en ambos marcos sean más compatibles entre sí, en particular en caso de que un Estado miembro sea objeto de una agresión armada en su territorio, lo cual incluye los ataques terroristas»; en Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero, de 2016, sobre la cláusula de defensa..., *cit.*, apartado G.

<sup>88</sup> Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, *Una visión común, una actuación conjunta: cit.*, en pág. 6.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

***El uso de la fuerza contra el terrorismo al amparo de la asistencia mutua y su difícil acomodo al marco jurídico internacional: el concepto de agresión armada, la legítima defensa y el deber de asistencia***

*Un ataque terrorista como agresión armada y un actor no estatal como responsable.*

Prácticamente desde el mismo momento en el que se produjeron los atentados de París, las autoridades francesas enmarcaron la actuación como un acto de agresión<sup>91</sup> al que Francia debía, sin duda, poder dar respuesta desde los distintos enfoques que el derecho admite en circunstancias así conceptualizadas<sup>92</sup>. Las ya citadas palabras del propio presidente de la República en sede parlamentaria («Francia está en guerra») son bien elocuentes<sup>93</sup>. Si aceptamos que el lenguaje puede tener un efecto «performativo» sobre la realidad, parecía claro que el presidente de la República francesa trataba de encuadrar jurídicamente los atentados en la categoría de acto de agresión armada con el fin de poder recurrir a una respuesta que permitiera encuadrarla en la legítima defensa. De esta forma la reacción frente a un ataque como el acontecido podría ampararse dentro de las excepciones al uso de la fuerza, garantizando al Estado una respuesta inmediata, proporcionada al ataque y necesaria<sup>94</sup>. En este supuesto, la duda radica, no obstante, en confirmar si el concepto de ataque armado estaría validado cuando el sujeto responsable del mismo fuese un actor no estatal<sup>95</sup>. En el caso que nos ocupa se trata de una organización de naturaleza híbrida pues si bien no es pro-

<sup>91</sup> De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia solo los usos más graves de la fuerza merecen tal consideración y pueden justificar el uso de la fuerza en legítima defensa (Sentencia en el asunto *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*; *Nicaragua c. Estados Unidos*, de 27 de junio de 1986).

<sup>92</sup> Aunque el objeto de análisis sea ahora la activación de la cláusula de asistencia mutua por parte de Francia, resulta imprescindible tener presente la evolución que Francia ha sufrido en el uso de la legítima defensa (calificada primero colectiva) y luego preventiva en Siria. Véase a este respecto MARTIN, J.Ch.: «Les frappes de la France contre l'EIL en Syrie, à la lumière de la résolution 2249(2015) du Conseil de Sécurité», *Questions of International Law*, 24, 2016, págs. 3-14.

<sup>93</sup> El presidente francés señaló, a continuación, que se trata «de una guerra de otro tipo, frente a un nuevo adversario... Frente a la guerra, Francia debe tomar las decisiones apropiadas». Las declaraciones del presidente de la República sobre la calificación de lo acontecido en París trataban de crear el marco conceptual imprescindible para legitimar cualquier medida en el ámbito nacional (declaración y sucesivas prórrogas del estado de emergencia) o internacional (instar un pronunciamiento expreso del Consejo de Seguridad, ordenar ataques aéreos sobre territorio de otros Estados, solicitud de ayuda a los Estados miembros, etc...).

<sup>94</sup> Sobre la práctica española del uso de la fuerza en los últimos años me remito a MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «The question of the use of force in Spanish practice (2012-2015): A Legal Perspective», *Spanish Yearbook of International Law* 2015, núm. 19, págs. 315-328.

<sup>95</sup> Se trata de un aspecto que ha generado curiosidad académica entre la doctrina. Véase, entre otros, TRAPP, K. M.: «Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?», en WELLER, M.

piamente un Estado —aunque *Daesh* acostumbra a autodenominarse Estado Islámico— se aleja de lo que es una organización terrorista al uso<sup>96</sup>. No en vano, el *Daesh* controla parte del territorio de, al menos, Iraq y Siria, mantiene una estructura organizativa ciertamente sofisticada, dispone de medios materiales de carácter militar significativos en términos cuantitativos y cualitativos, evidencia una estructura de financiación sólida, y recurre a técnicas y medios de comunicación sofisticados para dar a conocer, con el máximo impacto, todas sus actuaciones<sup>97</sup>. Todo ello, condicionó que la respuesta articulada por Francia contra *Daesh* se desarrollara principalmente en Siria. La voluntad de actuar fuera del territorio de la Unión Europea impidió la activación de la cláusula de solidaridad y exigió la puesta en marcha —por primera vez desde su previsión en los Tratados— de la cláusula de asistencia mutua.

El artículo 42.7 del TUE establece claramente que si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con los medios a su alcance. En primer lugar, la formulación del precepto exige estar ante un supuesto de «agresión armada» para activar este mecanismo. De entrada, habría que determinar, por tanto, si los ataques del 13 de noviembre pueden ser realmente calificados como «una agresión» y si esta tiene la naturaleza de agresión «armada». A nuestro entender, a pesar de las evidentes dificultades que ello entraña, podrían concurrir elementos suficientes para poder sustentar la condición de agresión armada de los hechos acontecidos en París, si bien no podemos ignorar que atentados terroristas de similar o igual magnitud a los sufridos por Francia y a los que han hecho frente otros Estados, como es el caso de España, no han sido abordados desde planteamientos como los aquí descritos. En todo caso, quizás ayude al análisis tener presente las conclusiones a las que llega el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cuando declaró, unos días después del atentado de París, que el *Daesh* es una grave amenaza mundial sin precedente a la paz y seguridad internacionales<sup>98</sup>. Una

---

(ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford, 2015, págs. 679-696.

<sup>96</sup> Una descripción interesante acerca de las tácticas de *Daesh* puede consultarse en SAVERIO ANGIÒ, F.: «Cambio estratégico de Daesh: "Queremos París", desde la lucha contra el enemigo cercano a la lucha contra el enemigo lejano», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, núm. 4, 2016, 18 págs., especialmente, en pág. 6.

<sup>97</sup> JORDÁN, J.: «El Daesh», *La Internacional Yihadista*, Cuadernos de Estrategia, núm. 173, 2015, págs. 109-227.

<sup>98</sup> «Determinando que, por su ideología extremista violenta, sus actos terroristas, sus ataques constantes, flagrantes, sistemáticos y generalizados dirigidos contra la población civil, sus abusos de los derechos humanos y violaciones de derecho internacional humanitario, en particular los impulsados por motivos religiosos o étnicos, sus actos de erradicación del patrimonio cultural y de tráfico de bienes culturales, y también por su control de partes y recursos naturales importantes en todo el Iraq y Siria, y su reclutamiento y adiestramiento de combatientes terroristas extranjeros cuya amenaza afecta a todas las regiones y Estados Miembros, incluso a los que están alejados de las zonas de conflicto, el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EILL, también conocido como *Daesh*) constituye una amenaza mundial

invitación clara a considerar los atentados de este sujeto no estatal como una verdadera materialización de dicha amenaza mundial.

***El artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y las limitaciones de la Resolución 2249 del Consejo de Seguridad como fundamento jurídico a la legítima defensa***

La posición sostenida por Francia siempre fue clara: los atentados terroristas fueron una agresión armada cuya respuesta debe enmarcarse dentro del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas<sup>99</sup>. En este sentido, Francia solicitó una reunión del Consejo de Seguridad que permitió aprobar la Resolución 2249<sup>100</sup>. En virtud de dicha Resolución, de 20 de noviembre de 2015, el Consejo de Seguridad exhorta a los Estados miembros que tengan capacidad para hacerlo a que adopten «*todas las medidas necesarias...* para prevenir y reprimir los actos terroristas cometidos específicamente por el EILL, también conocido como Daesh»<sup>101</sup>.

El redactado de dicha resolución ha planteado alguna discusión motivada por la necesidad de determinar el alcance de la expresión «*todas las medidas necesarias...*»<sup>102</sup>. Más en concreto, se trata de perfilar si en la fórmula empleada por el Consejo de Seguridad cabe o no el recurso al uso de la fuerza<sup>103</sup>. La respuesta se encuentra en el propio fundamento que legitima el pronunciamiento del Consejo de Seguridad. A este respecto, basta con indicar que la resolución en cuestión se ha adoptado en el marco del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas para concluir que dicha Resolución difícilmente puede legitimar por sí sola el uso de la fuerza al menos en los términos exigidos hasta la fecha por el ordenamiento jurídico internacional<sup>104</sup>. Con todo, no se puede ignorar que tal Resolución representa un soporte jurídico

---

sin precedentes para la paz y la seguridad internacionales», en Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad, de 20 de noviembre.

<sup>99</sup> Según declaró el propio presidente de la República en su comparecencia ante el Parlamento tras los atentados de París, «los atentados fueron planificados en Siria, organizados en Bélgica y perpetrados en suelo francés, con complicidades en Francia».

<sup>100</sup> Véase MARTIN, J.Ch.: «Les frappes de la France contre l'EILL en Syrie, à la lumière de la résolution 2249 (2015) du Conseil de Sécurité», *Questions of International Law*, 24, 2016, págs. 3-14.

<sup>101</sup> Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad *cit.*, punto 5.

<sup>102</sup> ELGEBEILY, S.A.: «A legal analysis of UN Security Council resolution 2249», *Current Affairs webpage of the Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 27 de febrero de 2016.

<sup>103</sup> Para el Reino Unido, la Resolución del Consejo de Seguridad ha sido determinante a los efectos de validar su actuación en Siria. Véase a este respecto BOEGLIN, N.: «Arguments based on UN resolution 2249 in Primer Minister's report airstrikes in Syria: some clarifications needed», *Human Rights Investigations*, 4 de diciembre de 2014.

<sup>104</sup> En este mismo sentido parece pronunciarse BOEGLIN, N.: «Attentats à Paris: remarques à propos de la résolution 2249», *Actualités du Droit*, 6, diciembre, 2015.

para dotar de cierta cobertura para los Estados que, como Francia, deseen actuar contra el terrorismo internacional que representa *Daesh* dentro y fuera del territorio europeo. Es, sin duda, una Resolución muy controvertida que contribuye a profundizar el debate que actualmente existe en torno a la interpretación aceptable sobre los principios que justifican el uso de la fuerza y los riesgos de abuso<sup>105</sup>.

*El deber de asistencia de los estados como una obligación de geometría variable*

La redacción del artículo 42.7 del TUE advierte que 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». Una interpretación literal del citado precepto parece que deja poco margen para la duda: la cláusula de asistencia mutua exige un compromiso de ayuda y un deber de asistencia de todos los Estados miembros de la Unión con el Estado agredido<sup>106</sup>. Así se constata también de los trabajos preparatorios durante la Convención y la Conferencia Intergubernamental que condujeron a la redacción actualmente vigente del precepto<sup>107</sup>. No parece aceptable otra interpretación en la medida en que la cláusula de asistencia mutua constituye una nueva relación entre los Estados miembros de la Unión hasta el punto de convertirlos en Estados socios y aliados<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> Como una representación significativa de los términos del citado debate resulta muy clarificador la lectura de, al menos, dos documentos. Nos referimos, de una parte, al documento fechado en 2005 y elaborado en el *Royal Institut of International Affairs* bajo el título "Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence" (<https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108106>); y, de otra parte, al documento elaborado, en 2016, por un grupo de profesores e investigadores de Derecho Internacional en el marco del *Centre de Droit International de l'Université Libre de Bruxelles* (<http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/Contre-une-invoction-abusive-de-la-legitime-defense.pdf>)

<sup>106</sup> Véase, por ejemplo, ALDECOA LUZARRAGA, F.: «Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica», *UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundial*, Cuadernos de Estrategia, núm. 177, 2015, págs. 47-73, especialmente en pág. 50. También en este sentido parece pronunciarse la doctrina alemana, KAUFMANN-BÜHLER, W.: «Art. 42», en GRABITZ, E., HILF, M. y NETTESHEIM, M. (eds.), *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, Beck Verlag, Munich, 2015, págs. 1-38, especialmente en págs. 31-32.

<sup>107</sup> CONV 461/02, de 16 de diciembre de 2002, Informe final del Grupo VIII Defensa, especialmente en págs. 20 y 21.

<sup>108</sup> Como señala ALDECOA LUZARRAGA, «La Alianza Atlántica es una organización formada en la actualidad por 28 Estados, que se consideran aliados», por su parte «La Unión Europea es una organización de carácter supranacional... formada también por 28 Estados miembros y entre ellos se consideran socios», pues bien «la novedad es que a partir de la vigencia del Artículo 42.7 del Tratado de Lisboa, todos sus miembros se convierten, además de socios, en aliados en la medida en que tienen la obligación de ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, en caso de una agresión armada en su territorio»; en ALDECOA LUZARRAGA, F.: *loc. cit.* («Una política de defensa europea compatible con la ...»), especialmente en pág. 69.

Más allá de aceptar que la cláusula de asistencia mutua proyecta sobre los Estados un deber de asistencia, lo que nos parece relevante es determinar el verdadero alcance de dicho pretendido «deber» máxime cuando la lectura del propio TUE nos obliga a traducir la referencia que el artículo 42.7 realiza a la expresión «con *todos* los medios a su alcance». De hecho, entendemos que cada Estado miembro asume el compromiso de ayudar y el deber de asistir al Estado agredido en los términos que aquél pueda y quiera<sup>109</sup>. Es curioso, no obstante, que ni en la UE, ni tampoco en la OTAN se hayan arbitrado procedimientos que determinen el grado de asistencia que se quiere prestar<sup>110</sup>. Con todo, si atendemos al esquema seguido por Francia tras la invocación de la cláusula de asistencia mutua, podemos señalar que se ha articulado un diálogo entre el Estado agredido y los Estados aliados en el que se han expresado necesidades, se han formulado solicitudes y, finalmente, estas se han atendido en función de las capacidades disponibles de cada Estado miembro<sup>111</sup>. Obvia decir que los medios en cuestión a los que hace mención el Tratado no tienen que tener una naturaleza militar, si bien el caso que nos ocupa el componente militar ha estado necesariamente presente.

### Consideraciones finales

La presentación por parte de la Unión Europea de una Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad es la confirmación de la voluntad de la Unión y de sus Estados miembros —iniciada en 2003 con la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad— de entender las claves que nos ofrece un mundo cambiante para, desde ahí, estar en disposición de hacer frente a las amenazas y los riesgos diseñando respuestas que, fundamentadas en un pragmatismo basado en principios, no comprometan los elementos esenciales sobre los que se asientan los valores y los intereses de los europeos.

La Estrategia Global apela al compromiso de la asistencia mutua y la solidaridad para garantizar la consecución de la seguridad de la Unión articula-

<sup>109</sup> Así lo entiende también ÁLVAREZ VERDUGO para quien la cláusula de asistencia mutua no compromete «la capacidad de cada Estado como ente soberano para decidir el tipo de medios que utiliza para ayudar y asistir al Estado víctima de la agresión», en *loc. cit.* («La aportación de la Convención Europea a la definición...»), en pág. 15.

<sup>110</sup> ARTEAGA, f.: *loc. cit.* (“La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7...”).

<sup>111</sup> La respuesta de los Estados miembros de la Unión a la petición de Francia ha sido muy diversa en función de capacidades y disponibilidad. Así, hay Estados que han querido comprometerse a reforzar su participación en las operaciones contra Daesh en Siria e Iraq. También hay Estados que han preferido aportar recursos o apoyo logístico en operaciones que Francia lidera en otros ámbitos geográficos. Los detalles, a fecha de diciembre de 2015, pueden ser consultados en el cuadro que incorpora el documento de Brifing del Parlamento Europeo sobre las solicitudes de ayuda expresadas por Francia a los Estados miembros con motivo de la activación de la cláusula de asistencia mutua y las respuestas obtenidas. El documento está disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573883/EPRS\\_BRI\(2015\)573883\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573883/EPRS_BRI(2015)573883_FR.pdf)

da esta como una de las cinco prioridades que detalla el documento. Desde este planteamiento, la configuración jurídica de las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad prevista en los artículos 42.7 del TUE y 222 del TFUE representan la mejor traducción del compromiso de los Estados y la Unión Europea con la seguridad de los europeos.

Hasta el 13 de noviembre de 2015 todas las reflexiones que habían suscitado las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad eran exclusivamente de naturaleza teórica. Sin embargo, los atentados de París, Bélgica y Alemania han constituido una buena oportunidad para testar la utilidad del recurso a tales mecanismos como respuesta a la materialización de una amenaza terrorista muy evolucionada en complejidad a la que, en realidad, inspiró la redacción de las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad.

Desde esta perspectiva y tomando en cuenta el contexto previo en el que Francia había hecho frente al *Daesh*, tanto en Iraq como en Siria, la actuación de Francia invocando la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del TUE –en lugar de la cláusula de solidaridad contemplada en el artículo 222 del TFUE– tuvo mucho de estrategia política diseñada para legitimar una actuación militar bajo el pretendido amparo de la legítima defensa y con el respaldo de una controvertida Resolución del Consejo de Seguridad. Además, la puesta en marcha de un mecanismo de seguridad como el previsto ofrecía a Francia la asistencia de los Estados miembros si negarle capacidad de decisión dada la configuración intergubernamental de la herramienta y la falta de desarrollo de la misma. Aspecto éste último que resulta imprescindible corregir mediante los desarrollos legislativos oportunos<sup>112</sup>.

Con todo, los europeos parecen haber tomado conciencia real de la auténtica dimensión de sus amenazas. Recurriendo a los mecanismos contemplados en los Tratados de la Unión, los Estados expresan su voluntad de liderar las respuestas incluso las de contenido militar. Más allá de las críticas formuladas en torno a la activación de la cláusula de asistencia mutua en los términos que se ha hecho, podría señalarse que la previsión de instrumentos de seguridad y defensa y su activación permiten reforzar los pilares sobre los que tiene que asentarse una futura defensa europea. La «autonomía estratégica» a la que aspira la Estrategia Global y el imprescindible fortalecimiento de relaciones con estructuras de seguridad como la OTAN nos obliga a la gestión de los recursos disponibles para atender las amenazas en términos de compatibilidad y complementariedad.

Finalmente, la puesta en marcha de la asistencia mutua ha exigido una caracterización del ataque terrorista como una amenaza global, según la

---

<sup>112</sup> El propio Parlamento Europeo pide «al Consejo y a los Estados miembros que elaboren y adopten sin demora un marco estratégico que sirva de orientación en la aplicación del artículo 42, apartado 7, del TUE y que incluya un calendario, una cláusula de revisión y mecanismos de supervisión»; en Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero, de 2016, sobre la cláusula de defensa..., *cit.*, apartado 9.

Resolución 2249 del Consejo de Seguridad, cuya respuesta en términos de legítima defensa ha justificado el recurso a la fuerza. En modo alguno este proceder resulta pacífico en términos jurídicos y podría resultar discutible su acomodo a los principios y valores que la Unión Europea se compromete a respetar. El tiempo permitirá comprobar si esta forma de operar ante el terrorismo internacional se consolida.

Más allá de todas las dudas jurídicas y políticas que suscita el recurso a la cláusula de asistencia mutua en los términos propuestos por Francia tras los atentados de París y aceptados por la Unión Europea<sup>113</sup> y sus Estados miembros parece justo señalar que la previsión en los Tratados de la Unión de la cláusula de asistencia mutua y de solidaridad son, en todo caso, una oportunidad y una necesidad ya que, como afirma el propio Parlamento Europeo, «solo con una capacidad de seguridad y defensa autónoma estará la UE equipada y preparada para afrontar las amenazas y los retos abrumadores que pesan sobre su seguridad interior y exterior»<sup>114</sup>.

## Anexo bibliográfico

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F.:
  - «La “Europa europea” frente al terrorismo», *Real Instituto Elcano*, 2004.
  - «Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 177, 2015, págs. 47-73.
- ALVARGONZÁLEZ, A.: «Para llegar juntos donde no podemos llegar solos», *Política Exterior*, núm. 158, 2014, págs. 46-52.
- ARTEAGA, F.:
  - «La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después», *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 15/2009, 7 págs.
  - «La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7 del Tratado de la UE», *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 69, 2015.
- BERMEJO GARCÍA, R.: «Cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa», en RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 71-94.
- BERTON, B.: «Countering Terrorism through Proactive Multilateral EU Action», UJVARI, B. (Ed). *The EU Global Strategy: going beyond effective multilateralism*, European Policy Centre, junio 2016, págs. 35-38.

<sup>113</sup> Tales dudas no han pasado desapercibidas para la doctrina. Véase, entre otros, CIMIOTTA, E.: «Le implicazioni del primo ricorso alla C.D. “Clausola di mutua assistenza” del Trattato sull’Unione Europea», *European Forum (European Papers)*, 16 de abril de 2016.

<sup>114</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero, de 2016, sobre la cláusula de defensa..., *cit.*, apartado 18.

- BOEGLIN, N.: «Arguments base don UN resolution 2249 in Primer Minister's report airstrikes in Syria: some clarifications needed», *Human Rights Investigations*, 4 de diciembre de 2014.
- BORDONADO, J.: «Nueva Estrategia Europea de Seguridad», *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, mayo de 2016. ([www.seguridadinternacional.es](http://www.seguridadinternacional.es))
- CIMIOTTA, E.: «Le implicazioni del primo ricorso alla C.D. "Clausola di mutua assistenza" del Trattato sull'Unione Europea», *European Forum (European Papers)*, 16 de abril de 2016.
- DE AYALA, J.E.: «El relanzamiento de la PCSD», *Política Exterior*, núm. 156, 2013, págs. 72-80.
- DE CARLOS IZQUIERDO, J.: «La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Marco núm. 16/2016, 21 págs.
- DENNISON, S.: «Carta de Europa: La seguridad se impone a una estrategia global», *Política Exterior*, núm. 164, 2015.
- DENNISON, S./GOWAN, R./KINDNANI, H./LEORNARD, M/WHITNEY, N.: «Why Europe needs a new Global Strategy», *European Council on Foreign Relations*, octubre de 2013, 9 págs.
- DUMOULIN, A.: «Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: oscillations et interprétations», *Revue du Marché Común et de l'Union européenne*, núm. 519, 2008, págs. 351-355.
- ELGEBEILY, S.A.: «A legal analysis of UN Security Council resolution 2249», *Current Affairs webpage of the Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 27 de febrero de 2016.
- GARCÍA SERVET, R.: «Las cláusulas de solidaridad y de asistencia en la Constitución Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 34, 2006, págs. 65-88, en págs. 69-72.
- 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*, ([www.reei.org](http://www.reei.org)), núm. 32, 20016, 23 págs.
- GUIGOU, L./VALCARCEL, D.: «París, 13N de 2015, 21:30h.», *Política Exterior*, núm. 169, 2016, págs. 43-49.
- HEISBOURG, F.: «The European Security Strategy is not a Security Strategy», en EVERTS, S., *et. al.*, *A European Way of War, Centre for European Reform*, 2004, Londres, págs. 27-39.
- JORDÁN, J.: «El Daesh», *La Internacional Yihadista*, Cuadernos de Estrategia, núm. 173, 2015, págs. 109-227.
- KAUFMANN-BÜHLER, W.: «Art. 42», en GRABITZ, E., HILF, M. y NETTESHEIM, M. (eds.), *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, Beck Verlag, Munich, 2015, págs. 1-38.

- MARTÍN, J.Ch.: «Les frappes de la France contra l'EIL en Syrie, à la lumière de la résolution 2249 (2015) du Conseil de Sécurité», *Questions of International Law*, 24, 2016, págs. 3-14.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J.:
  - «La Unión Europea ante el desafío del *Brexit*: de la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno a la activación del procedimiento de retirada», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 43, 2016, págs. 7-23.
  - «The question of the use of force in Spanish practice (2012-2015): A Legal Perspective», *Spanish Yearbook of International Law* 2015, núm. 19, págs. 315-328.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J./URREA CORRES, M.: «Los refugiados y la Unión Europea: una crisis humanitaria que amenaza los pilares de la Unión», *Diplomacia*, núm. 130, 2015, págs. 13-18.
- MISSIROLI, A. (Ed.), *Towards an EU Global Strategy*, Institute for Security Studies, 2016.
- MORILLAS, P.: «El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa», *CIBOD*, núm. 366, noviembre 2015.
- PASTOR PALOMAR, A.: «¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 9, 2005, págs. 232-233.
- RAMÓN CHORNET, C.: «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado constitucional de la UE», en *Ib: Política de Seguridad y Defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 113-133.
- RUBIO GARCÍA, D.: «Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea», *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo núm. 57/2011.
- SAUL, B.: «Paris Attacks: France and the World Should Answer Terror with Liberty», *Chatham House Expert Comment*, 20 de noviembre de 2015.
- TRAPP, K. M.: «Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?», en WELLER, M. (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford, 2015, págs. 679-696.
- URREA CORRES, M.: «Los instrumentos jurídicos de la Política Común y de Seguridad de la Unión Europea», *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia, núm. 145/2010, págs. 71-100.
- VÁZQUEZ RAMOS, A.: «Una nueva Estrategia de Seguridad para Europa», *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Opinión*, núm. 106/2015, 13 págs.
- WITNEY N.: «Después de París: ¿cuál es el precio de la defensa europea?», *Política Exterior*, núm. 169, 2016.