



LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE DEFENSA.
UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA¹

*EUROPEAN DEFENSE INTEGRATION.
A HISTORICAL APPROACH*

MIGUEL DOMÍNGUEZ GARCÍA²

Universidad de Alicante

Recibido: 16/09/2022 Aceptado: 27/12/2022

RESUMEN

Este trabajo realiza el estudio de los fundamentos históricos de la defensa común europea desde el prisma del Derecho Constitucional y en clave de integración. Teniendo presente la agresión del régimen ruso a Ucrania como hecho de actualidad urgente, que empuja a retomar el debate en torno a la defensa común y reaviva las preocupaciones sobre nuestro modelo defensivo ante un escenario de guerra en el continente. Hemos procedido a cuatro tareas: primeramente, a contextualizar y ordenar teóricamente el camino que habría de seguir un análisis jurídico-constitucional de la defensa común. Segundo, a realizar un sucinto análisis de la situación europea tras la 2ª Guerra Mundial.

¹ El presente trabajo se ha realizado en el marco y con el apoyo académico del Grupo de Investigación de Estudios Constitucionales del Estado y la Unión Europea (GECO-UE) de la Universidad de Alicante.

² Investigador de la GVA en el Área de Derecho Constitucional del Departamento de Estudios Jurídicos del Estado de la Universidad de Alicante. Egresado del Máster Oficial en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España. Graduado en Derecho por la Universidad de Alicante. Línea de investigación: Derecho Constitucional español, europeo y comparado; con especial referencia a la integración constitucional europea y al papel en ésta del TJUE.

Tercero, a estudiar el primer contexto de una defensa común en el seno de la naciente comunidad política europea. Finalmente, al análisis propositivo de la defensa común en la ya nacida Unión Europea, desde el Tratado de Ámsterdam hasta la actualidad de los acontecimientos bélicos en nuestra frontera oriental.

Palabras clave: Defensa común europea, Derecho Constitucional, integración, Ucrania, Unión Europea, fundamento histórico.

ABSTRACT

This work carries out the study of the historical basis of the European common defense from the prism of Constitutional Law and in key of integration. Bearing in mind the aggression of the Russian regime against Ukraine as an urgent topical fact, which pushes to resume the discussion about the common defense and revives concerns about our defensive model before a war scenario on the continent. We have proceeded to four tasks: firstly, to theoretically contextualize the path that a legal-constitutional analysis of the common defense would have to follow. Secondly, to carry out a succinct analysis of the European situation after World War II. Thirdly, to study the first context of a common defense within the rising European political community. Finally, to the proactive analysis of the common defense in the new born European Union. From the Treaty of Amsterdam to the current events of war on our eastern border.

Keywords: Common European defense, Constitutional Law, integration, Ukraine, European Union, historical basis.

Sumario: Introducción. 1. Planteamiento preliminar de la defensa europea: Sus fases y etapas. 2. Europa tras la Segunda Guerra Mundial y la paz como primera aspiración. 2.1. La Unión Europea Occidental. 2.2. La Comunidad Europea de Defensa. 3. Primer periodo de la defensa europea: De la cooperación política al nacimiento de la Unión. 3.1. La Cooperación Política Europea. 3.2. El Tratado de Maastricht. 4. Segundo periodo de la defensa europea: La personalidad jurídica de la Unión y el nacimiento de una política europea de defensa. 4.1. El Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza: La reforma esencial y la reforma previa al intento constitucional. 4.2. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. 4.3. El Tratado de Lisboa y los avances al presente. 5. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

La defensa europea es una histórica aspiración de los países del continente europeo, de aquellos que decidieron unirse en la búsqueda de la prosperidad por primera vez tras la Segunda Guerra Mundial, colocando a la paz y al progreso común como los primeros y más esenciales objetivos de una nueva Europa unida. Estas naciones darían el primer paso hacia una defensa común con la Unión Europea Occidental de 1948. Pero la aspiración de una defensa común ha planeado sobre todo el proyecto de construcción europea y sobre la propia idea de Europa, con sus diversos intentos de lograr una integración en materias diversas el continente ha visto su reciente historia defensiva oscilar siempre entre el desánimo y la falta de iniciativa y voluntad nacional.

La primaria idea de integración, sin embargo, encuentra antiguos precedentes; el fundamento de una defensa común del continente europeo, o de parte de éste, nace al mismo momento de las primeras entidades que en una u otra forma procuran el temprano hermanamiento de Europa. Las manifestaciones a que nos referimos aparecen en muy distintas formas y sustentadas, siguiendo los estudios de Bernard Voyenne, sobre distintos fundamentos ideológicos y sociales³.

Fundada en la propia supervivencia de los pueblos europeos que la componían, y poniendo las primeras semillas de la idea de Europa, podemos identificar a la primigenia comunidad panhelénica como primera manifestación de la integración europea. Más tarde, con base en la expansión imperial, la paz o la propia hegemonía de las ideas dominantes Europa vivió etapas de unificación e integración a una escala inigualable y de características sumo similares para el abismo cronológico que las separa. Así, desde la *pax romana* y el imperio de Trajano, pasando por el poder carolingio, el nuevo imperio y el Sacro Imperio, lo que vemos subyacer a todos los periodos es una idea clave, una idea de Europa, de sus pueblos en su voluntad de unirse en busca de su propia supervivencia o de la necesaria defensa, en nombre de Roma, del imperio o del Dios cristiano⁴.

3 Bernard Voyenne, *Historia de la idea europea* (Barcelona: Labor, 1970), 22-61 y 75-167. En sus extensos estudios hemos basado la redacción de buena parte del contenido histórico del presente epígrafe introductorio. Nos remitimos también a la obra como esencial en la fundamentación de estudios del tipo como el que se viene a acometer.

4 Antonio Truyol y Serra, *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos* (Madrid: Tecnos, 1999), 19-21.

Quizá Europa, nuestra propia Europa, habría de agradecer a figuras tanto controvertidas como valerosas la propia existencia de nuestra conciencia común, como civilización y como conjunto de valores, cambiantes y en constante avance, que nos permite identificar la idea que encabeza la obra que hoy día es nuestra Unión Europea. Antiguos pensadores como Pierre Dubois, precursor de la idea europea *stricto sensu*, cuya obra *De recuperatione Terrae Sanctae*, subtitulada como *Tratado de Política General*, demuestra que la voluntad subyacente de la unificación europea y de su integración en un esquema federativo es casi tan antigua como el propio nombre de Europa, y no hubiera requerido nunca, como muchos afirmaron, de la catástrofe de las contiendas mundiales del Siglo XX para emerger como idea y proyecto.

Regresando a la actualidad, avanza la opinión de que la defensa europea debe progresar hacia un escenario común de integración, que permita a la Unión erigirse como un actor internacional capaz y autónomo, con su propia voz y sus propios modos, con respeto y en busca de los valores y objetivos de la Unión Europea. Con todo ello, la situación en la que nos encontramos está lejos de ser la esperada después de más de setenta años desde la fundación de la Unión Europea Occidental. La Unión ve en la actualidad cómo la defensa común sigue siendo una línea roja para los Estados, un obstáculo en la integración que ninguno parece dispuesto a superar; una situación de estancamiento que ha de buscar la respuesta a su estado en la realidad histórica que subyace y respalda a la defensa común europea. Una realidad y recorrido a lo largo de los años que ha de ser estudiada y utilizada como vehículo para comprender la situación actual de la defensa común, tanto desde su enfoque jurídico y político, como desde su enfoque puramente reflexivo.

La defensa común de la Unión Europea representa un paso definitivo en la consecución del proyecto europeo. La integración en defensa se antoja como la línea a cruzar, el obstáculo a superar para definitivamente poder proyectar a la Unión como una entidad constitucional y soberana en sí misma, por atribución propia de sus pueblos. Plasmado todo en una constitución real para los europeos que contenga todas aquellas notas que nos hagan poder referirnos a la Unión Europea como constitucional.

El proceso de construcción europea no ha cruzado la línea definitoria de la integración como podría haber sido, no ha profundizado en la unificación de uno de los aspectos más característicos de todo ente constitucional y soberano, la defensa. El ingrediente que por definición ha sido colofón, o al menos punto de inflexión, de la práctica totalidad de los procesos de integración de las que con-

sideramos relativamente jóvenes naciones. La constitucionalización de la Unión no puede darse si no es transitando necesariamente por el camino histórico marcado por la configuración de una defensa común, que permita a la ciudadanía y al propio imaginario europeo comprender su pertenencia a una Unión real de pueblos que ha de darse a sí misma una norma fundamental.

Huelga decir que esta conciencia de pertenencia, en la actualidad, exige una completa transformación del enfoque y el entendimiento que se ha dado a la defensa común durante las últimas cuatro décadas. Con la tragedia de los recientes acontecimientos bélicos en la frontera oriental de la Unión, inmersos los Estados europeos en la crisis provocada por la agresión del régimen ruso a la vecina Ucrania, la constitucionalización de la Unión Europea y la construcción de un ideario de pertenencia común de los pueblos europeos, no puede darse sin una política de defensa que progrese hacia el escenario de la integración, permitiendo a la Unión erigirse como un actor internacional capaz y autónomo, con su propia voz y sus propios modos, con respeto a los principios y valores de los europeos y en busca de sus objetivos.

1. PLANTEAMIENTO PRELIMINAR DE LA DEFENSA EUROPEA: SUS FASES Y ETAPAS

Diferenciándola en dos periodos desde el punto de vista político⁵ y en tres etapas desde el punto de vista jurídico⁶, la defensa común traza sus orígenes en momentos coyunturales de la historia del continente europeo. Los distintos estadios de la historia de la defensa común pueden clasificarse así de una manera dual; desde la perspectiva política, en un primer periodo que cubre la fase que se inicia con la Cooperación Política Europea⁷ en el año 1970 y finaliza al tiempo de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam⁸ en 1999. Y un segundo que

5 Diego J. Liñán Noguera, “La Política exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea: La subordinación permanente”, *Studi Sulla Integrazione Europea*, (2006): 212.

6 Carlos Flores Juberías, “La Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea. Diez consideraciones críticas en torno a tres conceptos problemáticos”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 49 (2004): 7. Una exposición y análisis detallado de tipo jurídico de las etapas y fases de la integración europea puede encontrarse en Fernando Bermejo Batanero, *Historia Jurídica de la Integración Europea* (Madrid: Dykinson, 2021).

7 Institucionalizada a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea, hecha en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en la Haya el 28 de febrero de 1986. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L169.

8 Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, hecho en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C340.

cubre desde la entrada en vigor del dicho Tratado de Ámsterdam hasta la actualidad con la vigencia del Tratado de Lisboa⁹. Desde la perspectiva jurídica, es posible identificar tres etapas; la primera, con instrumentos propios del “*soft law* intergubernamental” que se verá durante la vigencia de las disposiciones del Acta Única Europea de 1987; la segunda, con un sistema de Derecho convencional e instituciones con competencias legislativas que verá su reflejo en las disposiciones del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992¹⁰; y la tercera y actual, con un sistema fundado en el Estado de Derecho, pero sin sujeción a la revisión jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión, que se inicia con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999.

En el campo de los hechos fue el fin de la bipolaridad entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (en adelante URSS) y los Estados Unidos de América (en adelante EEUU) lo que llevó a Europa a marcarse como objetivo propio, tangible y necesario la defensa común. Lo cierto es que los orígenes de la aspiración a esta defensa común europea se sitúan en lo más profundo del imaginario colectivo y en las más básicas ideas que subyacen al acervo comunitario, persiguiendo este futuro aquellos que creen en una Europa unida¹¹. Se trata de un punto de partida, la defensa común, sin el que cualquier idea de soberanía pierde toda su fuerza y contenido. Lejos de la idea de aquellos que consideran viable la construcción de una Unión Europea en clave federal y constitucional sin haber tratado antes las cuestiones de la defensa unitaria y la puesta en común de las capacidades militares; la realidad es que la defensa común, en clave de una avanzada integración, sin reticencias, matices o desconfianzas nacionales, es consustancial al triunfo del proyecto europeo¹².

Es cierto, y se debe tratar aquí, que la inadecuada progresión que el proyecto de una defensa común para Europa ha llevado desde que comenzara su andadura hace más de setenta años¹³, si ubicamos su precedente, como en efecto

9 Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Diario Oficial de la Unión Europea C306.

10 Tratado de la Unión Europea (TUE), hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C191.

11 Antonio Moreno Juste, “Desde la Historia. El estudio del proceso de construcción europea: sueño, aventura y realidad”, *Rubrica contemporánea* 6 (2014): 129-146.

12 Un estudio en profundidad desde el prisma historiográfico de la integración europea *vid.* Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez, *Historia de la integración europea* (Barcelona: Ariel, 2001).

13 Liñán Noguera, “La Política exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea: La subordinación permanente”, 212-213.

aquí se hace, en la Unión Occidental del Tratado de Bruselas de 1948¹⁴, no debe toda la culpa a la escasa o tímida voluntad política de las naciones europeas. Debe manifestarse cómo en este prolongado periodo con el que ha contado la defensa europea para materializarse, el papel de esta adoleció, no pudiendo ser de otra forma, de una posición secundaria y subordinada al papel que ejerció durante toda la Guerra Fría y ejerce aún en la actualidad el gigante que supone la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante OTAN)¹⁵. La organización que hasta la fecha ostenta el título de ser la alianza internacional que mayor presupuesto militar maneja en el mundo, liderada a su vez por la nación con el mayor gasto militar y armamentístico a nivel global, los Estados Unidos de América¹⁶.

En una situación como la descrita no es de extrañar que la aspiración histórica de los europeos haya sido, desde el nacimiento propio de la conciencia común con las Comunidades Europeas, la de erigir a la Unión en un actor internacional y geopolítico independiente; con capacidad para situarse como un igual ante los Estados Unidos, Rusia y China y con la capacidad necesaria para ocupar el lugar de liderazgo en lo estratégico que por la potencia económica, comercial y en desarrollo humano que posee ocupa ya en lo político. Una posición que, consideramos, debe tomar la Unión por sí misma, no al remolque de la OTAN ni al rebufo de las acciones estadounidenses.

Europa está en posición de conquistar en el terreno geopolítico mundial su propia voz, su propio estilo, la Unión Europea es a día de hoy el mayor faro del desarrollo económico y social, de la garantía de los Derechos Humanos y de la justa cooperación internacional, en la búsqueda continua de los principios y objetivos de la Unión; esa es la voz propia de Europa. Y esta voz, como será tratado a continuación, ha tenido distintas intensidades y direcciones a lo largo de los años, y pasado por distintas modificaciones e innovaciones jurídicas en los tratados¹⁷ que explican su andadura y sus perspectivas de futuro.

14 Tratado de Colaboración Económica, Social y Cultural y Autodefensa Colectiva entre la República Francesa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo, hecho en Bruselas el 17 de marzo de 1948.

15 Guillem Colom Piella, Iban Medina Iborra y José Antonio Peña Ramos, “¿Cómo se define el liderazgo en la defensa europea? Un análisis fsQCA”, *Revista de Estudios Políticos* 175 (2017): 115.

16 Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, *The Top 15 Military Spenders*, (2011).

17 Colom Piella et al., “¿Cómo se define el liderazgo en la defensa europea? Un análisis fsQCA”, 141-142.

2. EUROPA TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA PAZ COMO PRIMERA ASPIRACIÓN

La situación de Europa tras la Segunda Guerra Mundial no era comparable a la actualidad, no ya por la situación de devastación económica, material y moral que sufrían las naciones del viejo continente, sino por los objetivos y las intenciones en las que se fraguaron los primeros proyectos de una defensa común europea¹⁸. Creemos posible sentar que la intención subyacente de los primeros proyectos de unidad en la defensa europea que a continuación tratamos, no fue otra que la de evitar por todos los medios al alcance una nueva destrucción bélica entre los pueblos europeos; la voluntad construir una paz perpetua en el continente por medio del Derecho y del acuerdo internacional entre Estados soberanos e iguales¹⁹. Voluntad materializada, en un modo no poco kelseniano, a través de la institución de autoridades comunes ejecutivas y cuasi legislativas en el seno de la recién nacida Comunidad Europea del Carbón y del Acero²⁰, con la capacidad de imponer decisiones comunes y consensuadas por encima de cualquier acción fáctica del Estado contratante²¹.

Diferenciando los dos proyectos dispares que se tratarán, es innegable que en las primeras etapas de la defensa común europea primó una visión de post-guerra y de prevención contra las posibles represalias de las naciones derrotadas; la idea de la integración militar como integración política de los pueblos del continente no estuvo realmente sobre la mesa hasta el planteamiento de la Comunidad Europea de Defensa en la década de los años cincuenta²².

2.1. La Unión Europea Occidental

El primer precedente a la defensa europea lo encontramos en el Tratado de Bruselas de 1948²³ que da nacimiento a la Unión Occidental, inmediato prece-

18 Fernando Bermejo Batanero, *Historia Jurídica de la Integración Europea* (Madrid: Dykinson, 2019), 72-75.

19 Truyol, *La Integración Europea...*, 27-44.

20 Hans Kelsen, *La paz por medio del Derecho* (Madrid: Trotta, 2003), 39-90.

21 Un trato en profundidad de la CECA, así como de la situación española ante esta primera comunidad de integración en Europa, superan las dimensiones de este trabajo, aun así nos remitimos en la cuestión a Heidy Cristina Senante Barendes, "España ante la Comunidad Europea del carbón y del acero (1950-1967)", *Anales de Historia Contemporánea* 16 (2000): 69-90.

22 *Vid. infra*.

23 Tratado de Colaboración Económica, Social y Cultural y Autodefensa Colectiva entre la República Francesa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo, hecho en Bruselas el 17 de marzo de 1948.

dente de la Unión Europea Occidental (en adelante UEO). Esta organización puede así ser considerada la primera alianza militar propiamente europea y dirigida a la defensa común que surge tras la Segunda Guerra Mundial. Ahora bien, dejando de lado su más tarde obligada subordinación a los EEUU y a la recién creada OTAN en 1949²⁴, la diferencia esencial que guardaba esta organización con respecto a la concepción de la defensa europea que más tarde buscaría nuestro continente y que hoy día se entiende, era la amenaza a la que estaba destinada a hacer frente, que no era sino a un eventual rearme alemán que siguiera a la reciente derrota del *Reich* solo tres años antes²⁵. Finalidad que quedaría clara al situar el antecedente de la UEO en el Tratado de Dunkerque de 1947²⁶, concertado explícitamente con tal fin, aunque cabe apuntar que una visión crítica y actual de ambos tratados y de la propia UEO muestra que la preocupación real con la que nació la primera alianza militar europea no era tanto el temor a una agresión de la derrotada Alemania, sino a un intento de expansión del entonces gigante soviético.

La alianza integrada por el Reino Unido, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo cobró cierto protagonismo en los primeros años de la Guerra Fría por la especialmente complicada situación en la República Federal de Alemania, aunque, como ya se ha indicado, sus funciones y protagonismo quedaron pronto absorbidas por la OTAN y así permanecieron durante los años de tensión frente al Telón de Acero²⁷. Si bien es preciso mencionar que la UEO ha existido hasta hace razonablemente poco tiempo, cesando sus actividades en 2011 y habiéndose disuelto oficialmente en 2010; aunque absorbida su acción también en este periodo post Guerra Fría por la propia Unión Europea y su Política Común de Seguridad y Defensa.

2.2. La Comunidad Europea de Defensa²⁸

En la línea del histórico intento de las Comunidades Europeas desde los años cincuenta de combinar los procesos de integración económica y defensiva

24 Tratado del Atlántico Norte, hecho en Washington el 4 de abril de 1949.

25 Juan Miguel Ortega Terol, "Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder", *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 49 (2004): 70 y Rosario Huesa Vinaixa, *Instituciones de Derecho Comunitario* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2000), 22-23 y 42-46.

26 Tratado de Alianza y Asistencia Mutua entre la República Francesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, hecho en Dunkerque el 4 de marzo de 1947.

27 Colom Piella et al., "¿Cómo se define el liderazgo en la defensa europea? Un análisis fsQCA", 115. 28 Bermejo, *Historia jurídica...*, 77-85.

surgió quizá uno de los más ambiciosos planes de integración militar europea que se ha llegado a poder materializar²⁹. La Comunidad Europea de Defensa (en adelante CED) cuyo tratado fundacional fue firmado en 1952³⁰, tuvo la intención de crear un verdadero escenario de integración militar definitiva en Europa, constituyendo un ejército europeo común y excluyendo la posibilidad de existencia de ejércitos nacionales salvo en concretas situaciones³¹. Esta iniciativa, que contó con el apoyo en 1950 de dos de los “padres” de la construcción europea, Jean Monnet y Robert Schuman, pretendía nacer como seguro definitivo para evitar bajo cualquier circunstancia que una guerra fratricida se pudiera repetir en el continente³².

La CED había nacido de la precedente Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la mano de sus miembros fundadores, y vio en su inesperado fracaso la confirmación de que al menos por ese entonces Europa se vería obligada a delegar su defensa estratégica y unitaria en la OTAN bajo las directrices de Washington. La inviabilidad de la integración europea en materia de defensa había quedado patente frente a los EEUU.

El hundimiento de este ambicioso plan de integración europea, que sin duda hubiera cambiado el curso de la Guerra Fría y de la historia en el continente, se produjo con la entrada para su ratificación en la Asamblea Nacional Francesa en el agosto del 1954, cuando los sectores soberanistas y los más féreos seguidores gaullistas³³ tumbaron el proyecto de la CED. Este fracaso en el parlamento galo supuso un durísimo golpe para la construcción europea y desató cualquier alusión directa a la integración en defensa hasta el año 1999 con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam.

El final de esta etapa de postguerra y el inicio del primero de los periodos en los que aquí se dividirá el proceso de integración europea en materia de defensa, se da con la firma del Tratado de Bruselas de 1965 por el que se constituye

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Tratado estableciendo la Comunidad Europea de Defensa entre la República Francesa, la República Italiana, la República Federal de Alemania, el Reino de Bélgica, el Reino de los Países Bajos y el Gran Ducado de Luxemburgo, hecho en París el 27 de mayo de 1952.

³¹ Ortega Terol, “Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder”, 70.

³² Julio Guinea Bonillo, “El espíritu federalista europeo de los años 50: la construcción de la Comunidad Europea de Defensa (1950-1954)”, *Revista Aequitas: Estudios sobre historia, derecho e instituciones* 18 (2021): 183-244.

³³ Truyol, *La Integración Europea...*, 45-48. Se dió el nombre de gaullismo a la ideología política basada en los planteamientos de corte tradicionalista del general y presidente francés Charles de Gaulle. Jean Touchard, *Le gaullisme (1940-1969)* (París: Seuil, 1978), 10-15.

un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas³⁴. El también conocido como Tratado de Fusión da inicio propiamente al proceso de integración definitiva de la que años después sería la Unión Europea.

3. PRIMER PERIODO DE LA DEFENSA EUROPEA: DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA AL NACIMIENTO DE LA UNIÓN

Tal como se comenzó indicando, el primer periodo de la integración en defensa de Europa se puede enmarcar entre el inicio de la Cooperación Política Europea, institucionalizada a partir del Acta Única Europea de 1987³⁵, hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999. Se trata de una etapa histórica de especial importancia tanto para la defensa europea por el cambio de paradigma que supuso el Tratado de Maastricht, oficialmente Tratado de la Unión Europea, como por el convulso contexto histórico en el que se desarrolla con la caída del Muro de Berlín, el resquebrajamiento del Telón de Acero y el colapso de la URSS³⁶.

3.1. La Cooperación Política Europea³⁷

Así lo dicho, la primera fecha relevante en la historia de la defensa europea propiamente entendida es el año 1987, con la entrada en vigor del Acta Única Europea (en adelante AUE)³⁸. Esta da el primer paso, aún difuso y en clave jurídica no vinculante, hacia la integración de Europa en materia de seguridad exterior con la formalización de la Cooperación Política Europea (en adelante CPE). La CPE había nacido informalmente en la Cumbre de Luxemburgo del año 1970 con el lanzamiento del denominado “informe Davignon”, un escrito que presentaba una perspectiva de unidad en la futura acción exterior de la Co-

34 Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, hecho en Bruselas el 8 de abril de 1965. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C152/2.

35 José Luis Castro Ruano y Diego Borrajo Valiña, “El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración”, *Cuadernos europeos de Deusto* 60 (2019): 188.

36 Colom Piella, et al., “¿Cómo se define el liderazgo en la defensa europea? Un análisis fsQCA”, 115-116.

37 Gustavo Palomares Lerma, “Presente y futuro de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea”, *Revista de estudios políticos* 90 (1995): 245-ss. y Mario Pedro Díaz Barrado, “La solidaridad y la cooperación en el proceso de integración europea: una visión desde la Historia (II)”, *Pliegos de Yuste: Revista de cultura y pensamiento europeos* 21 (2021): 51-57.

38 Acta Única Europea, hecha en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en la Haya el 28 de febrero de 1986. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L169.

munidad Económica Europea, recomendando a sus EEMM actuar en el plano internacional con una sola voz. El informe fue presentado por la comisión encabezada por el funcionario de exteriores belga Étienne Davignon en el marco de las propuestas presentadas por la dicha al Consejo de la Comunidad Europea³⁹ 40.

La CPE se debe enmarcar en la primera de las tres etapas jurídicas que se mencionaron y que conforma el llamado “*soft law* intergubernamental”; representando la CPE únicamente la voluntad no vinculante de poner en común conocimiento de los Estados Miembros las cuestiones de política exterior que se entendieran de interés para el conjunto. Así, la CPE aunaba a los Estados parte y los comprometía en cierta medida a tenerse en cuenta a la hora de llevar a cabo sus relaciones exteriores y a consultarse las cuestiones de las mismas, en busca siempre de lograr posturas comunes entre los socios europeos⁴¹. La CPE daría lugar al surgimiento de una *troika* comunitaria⁴², y que supuso un importante avance en el plano intergubernamental⁴³; aun así, la inclusión de esta cooperación en el AUE adoleció de los compromisos necesarios por los Estados y además excluyó de su ámbito la defensa y sus aspectos propios.

Cuestión que queda reflejada de manera muy clara con el inicial desarrollo de la CPE en el articulado del AUE es la importancia que, de nuevo, y casi treinta años después del fallido ejército europeo, se daba a la integración en materia de defensa; en orden a lograr la construcción de una identidad europea unitaria y común⁴⁴, que con perspectivas a futuro permitiera una mayor y progresivamente total integración europea. El artículo 30.6 del AUE manifestaba su dis-

39 Truyol, *La Integración Europea...*, 51-53. Vid. *ibidem* sobre el “informe Werner”.

40 Oficina para las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, *Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros sobre los problemas de la unificación política* (1970). Diario Oficial de las Comunidades Europeas C11.

41 Ortega Terol, “Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder”, 70-71.

42 Componían esta *troika* el conjunto de instituciones de las Comunidades Europeas que ejercían una suerte de triunvirato en las relaciones exteriores. Alicia Cebada Romero y Carmen Pérez González, *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa* (Madrid: Dykinson, 2003), 30.

43 Ortega Terol, “Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder”, 71.

44 Sostenemos que la correlación indisoluble entre la integración en defensa y la construcción de la conciencia de pertenencia a un nuevo Estado o nación es básica, y así se ha visto reflejada en la construcción de los más jóvenes Estados occidentales. Alexander Hamilton, *The Federalist* 23. Ed. por Garry Wills (Nueva York, 1787), 112-ss.

posición a una mayor coordinación de “los aspectos políticos y económicos de la seguridad” en el seno del proyecto común europeo⁴⁵.

En estos inicios de la CPE, que sería el embrión de la posterior Política Exterior y de Seguridad Común, únicamente se llegaron a acuerdos basados en el *soft law*. Llamados entonces “acuerdos de caballeros”⁴⁶, estos compromisos no tuvieron importantes o contundentes efectos al carecer de cualquier vinculatividad jurídica y al no haber el AUE conferido competencia normativa alguna a las instituciones comunitarias, siendo sus mandatos puramente indicativos. No se niegan los avances significativos, pero ni remotamente se podía vislumbrar entonces la configuración de una integración en defensa⁴⁷.

El Acta Única Europea conectó formalmente la CPE con las estructuras comunitarias, estableciendo disposiciones en su Título III. Como consecuencia de ello preparó el terreno para una futura función del Tribunal de Justicia en el control de la política exterior⁴⁸. Dicha función se mantiene todavía en la actualidad alejada de un propiamente entendido control judicial de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión, no figurando el control sobre esta entre las atribuciones que al Tribunal se encomiendan en su Estatuto⁴⁹. Finalmente, con los avances del Acta Única, las disposiciones y políticas europeas en materia de acción exterior pasaron a ser parte del acervo comunitario, que a partir de entonces habrían de cumplir aquellos Estados que aspiraran a ser parte de la Comunidad Europea.

3.2. El Tratado de Maastricht

En línea con lo dicho, y coincidiendo con la distensión entre los bloques de la Guerra Fría, los seis que habían emprendido la Cooperación Política Europea para incrementar la visibilidad y coherencia de su acción exterior, entendieron necesaria la articulación de unos mecanismos de acción exterior y de seguridad propios para la recién creada Unión Europea, que comenzaron así su andadura

45 Castro Ruano y Borrajo Valiña, “El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración”, 188.

46 Ricardo Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 49 (2004): 15.

47 Paola Bilancia, “Posibles desarrollos futuros de la Política Exterior de Seguridad Común después del Tratado de Lisboa”, *Revista de derecho constitucional europeo* 13 (2010): 259.

48 Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”, 16.

49 Protocolo N.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Versión consolidada).

con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, oficialmente el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE).

La ruptura de la bipolaridad y la caída del Muro de Berlín favorecieron la transición desde una Unión puramente económica hacia la Unión política que hoy día conocemos. Introducía entonces el TUE el sistema de los tres pilares de la Unión⁵⁰. La Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante PESC) sería así finalmente formalizada en el Tratado de Maastricht con la creación del segundo pilar comunitario que no pondría en discusión las soberanías nacionales, manteniendo en las decisiones del Consejo en dicha materia el requisito de la unanimidad, configurando los actos sin fuerza vinculante, limitando enormemente las competencias de la Comisión en la materia, y no admitiendo el control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia de la Unión⁵¹. Se decidió configurar la PESC, en cuyo interior años después se configuraría la Política de Defensa Común, como una forma de cooperación, alejándola enormemente de los ámbitos propiamente decisorios de la Unión⁵². Nos situamos así en la segunda de las tres etapas jurídicas antes indicadas para la clasificación de la integración en defensa, la etapa del Derecho convencional y de las instituciones comunes dotadas de competencias legislativas restringidas.

En el cambio de paradigma tuvo enorme importancia la progresiva constatación para Europa de que los objetivos estadounidenses no siempre coincidirán con los propios y que es obligado para la Unión, como lo lleva haciendo desde el año 1992 y hasta las últimas décadas del siglo XXI, comprender que debe erigirse en un actor internacional con una capacidad de defensa autónoma y propia, acorde a la posición que ocupa en el escenario económico y comercial internacional⁵³.

Desde la entrada en vigor del Tratado la Unión Europea se configuraron los primeros instrumentos que permitieron a la Unión hacer sentir su presencia en la escena internacional. Desde 1992 la Unión Europea ha estado legitimada para

50 Es necesario señalar a este respecto que los pilares a los que nos referimos, y que sostenían el frontispicio institucional de la Unión, a día de hoy ya no tienen un lugar en la estructura jurídica formal del Derecho de la Unión Europea. Su existencia e importancia material, sin embargo, no se encuentran discutidas. Bilancia, “Posibles desarrollos futuros de la Política Exterior de Seguridad Común después del Tratado de Lisboa”, 245.

51 Castro Ruano y Borrajo Valiña, “El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración”, 188.

52 Ortega Terol, “Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder”, 72.

53 Flores Juberías, “La Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea. Diez consideraciones críticas en torno a tres conceptos problemáticos”, 5.

asumir una “Política de Seguridad Común”, mientras se mantenía en el trasfondo una progresiva construcción de una “Política de Defensa Común”, estableciendo el Tratado de Maastricht por primera vez unas disposiciones acerca de esta en su artículo B⁵⁴. Política de defensa que, adelantamos, se terminaría materializando en la Política Europea de Seguridad y Defensa con el Tratado de Niza en el año 2001⁵⁵. De especial importancia para vislumbrar esta futura “Política de Defensa Común” fue también la configuración en el mismo año 1992 de las llamadas Misiones Petersberg⁵⁶.

El Tratado de Maastricht derogó lo establecido sobre CPE y dispuso las cuestiones de política exterior común como propias del Derecho derivado de la Unión, incorporando la propia soberanía de los Estados Miembros en materia de política exterior y de seguridad a las disposiciones referidas a una PESC unificada y propia⁵⁷. Tras estas innovaciones del TUE y las capacidades militares logradas, la Unión mostró una cierta capacidad de intervención en diferentes episodios de resolución de conflictos y gestión de crisis. Por lo general, crisis relativamente “modestas”, mayoritariamente en procesos postconflicto, algunas veces dando continuidad a intervenciones “duras” de la OTAN o en apoyo a misiones de las Naciones Unidas⁵⁸.

Con todo ello y los avances que se produjeron, hubo un muy amplio desacuerdo en lo que a la defensa se refiere en los debates acerca de la PESC, de su alcance y contenido. Posteriormente, las crisis de Kosovo y de los Grandes Lagos dejaron de manifiesto que la defensa europea así configurada estaba condenada a ir a remolque de la Alianza Atlántica⁵⁹. Las Guerras de los Balcanes revelaron la incapacidad europea para gestionar crisis de forma autónoma, la brecha militar existente entre los aliados y la dependencia estratégica de los

54 Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”, 17.

55 Tratado de Niza, por el que se modifica el Tratado de la UE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, hecho en Niza el 26 de febrero de 2001. Diario Oficial de la Unión Europea Co80.

56 Las misiones Petersberg fueron el instrumento de la desaparecida Unión Europea Occidental para articular acciones militares conjuntas de sus Estados miembros en materia de mantenimiento de la paz, desarme e intervención en conflictos. Fueron creadas vía la Declaración Petersberg emanada del Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental, reunido en Bonn el 19 de junio de 1992; y que vería incorporado implícitamente el contenido de su declaración al Tratado de Maastricht en su artículo 42. Blanca Camps-Febrer, *El diccionario de la guerra, la paz y el desarme* (Barcelona: Icaria, 2015), 223.

57 Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”, 67.

58 Castro Ruano y Borrajo Valiña, “El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración”, 188-189.

59 Ortega Terol, “Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder”, 71.

EEUU⁶⁰. Todo ello en conjunto llevó a que Bruselas tomara consciencia de la insostenibilidad de la defensa común planteada en Maastricht y comprendiera que, si pretendía tener autonomía estratégica al margen de la OTAN, en crisis que afectaran a sus propios intereses, debía desarrollar capacidades civiles y militares propias y unificadas a tal efecto.

4. SEGUNDO PERIODO DE LA DEFENSA EUROPEA: LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA UNIÓN Y EL NACIMIENTO DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA

Con la reforma del TUE firmada en Ámsterdam en octubre del 1997 se inaugura el segundo periodo político de la defensa europea, que abarcará desde la firma del dicho texto hasta la firma de la última de las reformas hecha en los Tratados en la ciudad portuguesa de Lisboa en el año 2007. A su vez con esta reforma se abre la tercera y presumiblemente más avanzada etapa jurídica de la integración en defensa europea, siguiendo la clasificación propuesta al principio de este texto⁶¹, la etapa del sistema jurídico fundado en el Estado de Derecho, aunque sin sujeción aún a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión⁶².

4.1. El Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza: La reforma esencial y la reforma previa al intento constitucional

En la primera reforma del Tratado de la Unión Europea firmada en la ciudad neerlandesa de Ámsterdam en 1997, se pone por escrito el convencimiento ya unánime de que la PESC ha de ser definida por la Unión y en concordancia con los objetivos propios de la Unión, eliminando con ello las referencias a los Estados Miembros⁶³. En lo que concierne al proceso decisorio y su hasta entonces procedimiento de decisión unánime, uno de los escollos más arduos en los debates entre los socios europeos, se incorpora la posibilidad de la adopción de decisiones no ya por unanimidad sino por mayoría cualificada y con el instrumento de la abstención constructiva, poniendo de manifiesto el carácter supranacional que se entiende revisten ciertas decisiones⁶⁴.

60 Colom Piella et al., “¿Cómo se define el liderazgo en la defensa europea? Un análisis fsQCA”, 115.

61 *Vid. supra*.

62 Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”, 41.

63 Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”, 24.

64 *Ibidem*.

Así mismo se establece la capacidad del Consejo de la Unión de ejecutar las decisiones acordadas en la concreta materia, así como de tomar otras propias y también llevarlas a ejecución (Art. 13 Tratado de Ámsterdam). Se dispone como punto diferenciador que el presupuesto de las operaciones europeas que no sean de carácter armado correrá a cargo de la Comisión y el de aquellas que tuvieran carácter propiamente militar a cargo de los EEMM (Art. 28 Tratado de Ámsterdam). Por último, se incluye la posibilidad de los Estados de evitar una decisión común en contra sus intereses propios configurando la llamada “opción de salida”⁶⁵.

El Tratado de Ámsterdam dota a la Unión de la virtualidad propia de una persona jurídica internacional por sí misma, separada de las precedentes Comunidades Europeas y de sus propios Estados Miembros, la Unión será a partir de ese momento capaz de crear derechos y obligaciones y exigir su cumplimiento⁶⁶. Por supuesto, aún sin esa personalidad jurídica propiamente atribuida *ex lege*, la Unión y antes las Comunidades Europeas siempre dispusieron, desde el momento en que existen y son capaces de crear obligaciones y exigir su cumplimiento por medio de sus Estados Miembros, de una personalidad jurídica material, propia de cualquier Estado. De hecho, es necesario recordar que la personalidad jurídica de los Estados soberanos, que nadie se aventuraría a discutir o poner en cuestión, no tiene en la práctica totalidad de los casos un respaldo normativo en sentido estricto. El Reino de España no posee personalidad jurídica por atribución de ningún instrumento normativo de nuestro ordenamiento ni del Derecho Internacional, España existe jurídicamente por la propia entidad y naturaleza de sus actos y acciones como ente soberano, sin necesidad de que ninguna norma jurídica confirme su existencia.

El Tratado de Ámsterdam junto con el que sería firmado pocos años después en la ciudad de Niza, lograron grandes avances en el entendimiento internacional de la Unión Europea: la Unión dejó de ser una simple organización internacional para pasar a ser una entidad con existencia propia y única en su particularidad. De nuevo, Europa apoyó la construcción del ideario común y la conciencia de pertenencia a la Unión en la integración decisiva en materia de política exterior y es que, como se ha venido defendiendo, no es posible entender una constitucionalización o una unión de los Estados europeos en un único ente, si no es pasando por la integración en las materias que por excelencia definen a

65 Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”, 24.

66 Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”, 66.

la entidad soberana, la defensa y la política exterior. Teniendo en cuenta que las otras dos notas definitorias de la soberanía, el poder fiscal y la autoridad monetaria, arrojan una gran perspectiva para la Unión; poseyendo esta ya, excepto contadas salvedades, la capacidad exclusiva de regular la emisión y puesta en circulación de su propia divisa, y bajo la autoridad de un banco central propio.

Aunque es cierto que las enmiendas al TUE establecidas en la primera reforma no cambiaron la forma de decisión de la unanimidad en las cuestiones relativas propiamente a la defensa de la Unión, teniendo que esperar hasta el Tratado de Niza del 2001 para la configuración firme de la Política Europea de Seguridad y Defensa, hay que destacar que se estableció ya en Ámsterdam la posibilidad de que el Consejo Europeo pudiera en un futuro decidir por unanimidad la integración de los EEMM en una definitiva defensa común (Art. 17 Tratado de Ámsterdam)⁶⁷. Esto no es solo una declaración de intenciones, sino que debemos entender esta cláusula a futuro como la plasmación de una necesidad acuciante que clama por ser materializada para que el proyecto europeo no se estanque definitivamente.

Con el Tratado de Ámsterdam se crearon importantes figuras en el ámbito de la PESC. En primer lugar, la del Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común, el nuevo encargado de representar a la Unión y velar por la coherencia y funcionamiento de la PESC. Solo a modo ejemplificativo cabe destacar, en el marco de la vigencia del Tratado de Ámsterdam, el nombramiento del Alto Representante para la PESC en la persona del Exsecretario General de la OTAN Javier Solana. Este nombramiento, con claras miras estratégicas por parte de la Unión, contribuyó a dotar a la PESC de una visibilidad en el marco internacional; aunque, salvo algún éxito concreto de su gestión, la escasa eficacia que seguían mostrando los instrumentos de la PESC pusieron en evidencia la aún débil capacidad política internacional de la Unión Europea⁶⁸.

En la segunda reforma del Tratado de la Unión Europea operada con el Tratado de Niza del año 2001 se dará un paso más en el reconocimiento de la per-

67 Gosalbo Bono, R., "Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC", 67.

68 Bilancia, "Posibles desarrollos futuros de la Política Exterior de Seguridad Común después del Tratado de Lisboa", 247. Para una visión histórica más amplia, *vid.* Martin Trybus, *European Union Law and Defence Integration* (Oxford: Hart, 2005) y Luis N. González Alonso, "La política europea de seguridad y defensa después de Niza", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (2001): 197-238.

sonalidad jurídica internacional de la Unión⁶⁹. Habiendo ya el Tratado de Ámsterdam formalizado esa personalidad jurídica, la posición internacional de la UE quedará reforzada al incluir el texto de Niza la posibilidad para la Unión de concluir por sí misma tratados internacionales en las materias de su competencia⁷⁰. En este punto es preciso indicar que la Unión Europea pudo formalizar tratados internacionales desde la existencia misma de las Comunidades Europeas, aunque concertando dichos acuerdos en nombre de las mismas y con el respaldo soberano de sus Estados Miembros. El refuerzo de la posición internacional de la Unión que supuso la reforma de Niza sería decisivo para afrontar los cambios que en materia de política exterior y de defensa se introducirían en el Tratado firmado en la ciudad francesa.

Tras el Consejo Europeo de Niza del año 2000 se dio uno de los pasos más importantes para devolver a la agenda europea la cuestión de la defensa común desde la fallida Comunidad Europea de Defensa de 1952. El Tratado de Niza institucionalizó la Política Europea de Seguridad y Defensa (en adelante PESD). La que más tarde pasaría a configurarse como la actual Política Común de Seguridad y Defensa ya se establecía como el canal para la materialización a nivel europeo de la tercera dimensión del clásico entendimiento de la seguridad, la seguridad militar. Se estableció ya aquí la necesaria distinción entre la “política de defensa común” destinada a poner en común aspectos político-estratégicos de la defensa y la “defensa común” que significaría necesariamente dotar a la Unión de una fuerza armada propia y autónoma⁷¹.

El desarrollo de esta incipiente PESD se vio condicionado en todo momento por los factores políticos y estratégicos del contexto histórico, habiendo nacido como respuesta a la mal gestionada crisis de Kosovo y como punto de encuentro entre las dos históricas potencias europeas, la atlantista Gran Bretaña y la euro-peísta Francia⁷². Aunque la PESD permitió desarrollar estructuras y capacidades militares propias para la prevención de conflictos y la gestión de crisis, Europa no estuvo preparada para afrontar situaciones críticas o de gran complejidad. La fractura de la Unión ante las crisis de Afganistán e Irak demostró que la PESD únicamente operaba como un instrumento de

69 Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”, 22.

70 María Concepción Pérez Villalobos, “La política exterior y de seguridad común en el Tratado Constitucional de la Unión Europea”, *Revista de Derecho constitucional europeo* 3 (2005): 240-252.

71 Ortega Terol, “Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder”, 74-75.

72 Colom Piella et al., “¿Cómo se define el liderazgo en la defensa europea? Un análisis fsQCA”, 115.

intervención postconflicto y de gestión de crisis acordes a las capacidades conjuntas y voluntades políticas europeas. Siendo ambas escasas, quedó patente pronto que la PESD no respondía a la capacidad militar que se le presuponía y era exigible un actor de la naturaleza y dimensión de la Unión Europea⁷³.

Algunos de estos esenciales problemas trataron de ser resueltos en el Tratado Constitucional del año 2004, aunque su fracaso y su consecuente refundición años después en el Tratado de Lisboa hizo que la actual Política Común de Seguridad y Defensa heredara los problemas esenciales de su predecesora la PESD. Cabe decir lo positivo de la continuidad que la PCSD dio al acervo que había sentado la PESD, encauzado a “la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión” que potencialmente “conducirá a una defensa común” una vez que el Consejo Europeo lo decidiera por unanimidad (Art. 42.2 TUE).

4.2. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Los referéndums negativos de 2005 en Francia y en los Países Bajos abortaron en el último momento y contra todo pronóstico la ratificación definitiva del Tratado por el que se hubiera establecido la Constitución europea⁷⁴, que había sido firmado y sellado solo un año antes en octubre y noviembre de 2004⁷⁵ respectivamente. La crisis institucional que siguió al inesperado naufragio del Tratado Constitucional llevó a una parálisis del proceso de construcción europeo que se extendería hasta la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007 y su entrada en vigor en diciembre de 2009. A la ya complicada situación se le sumó una crisis económica y financiera importada desde los Estados Unidos y cuyos efectos fueron devastadores, tanto en lo relativo a la crisis de deuda subsiguiente como en lo relativo a la crisis social que seguiría y arrastraría a la ciudadanía a

73 Castro Ruano y Borrajo Valiña, “El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración”, 189 y Milagros Álvarez Verdugo, “Actores, procedimientos y capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa”, en *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Esther Barbé (Madrid: Tecnos, 2014), 116.

74 Herman Simissen, “El “no” neerlandés a la Constitución europea”, *Razón y fe: Revista hispanoamericana de cultura* 1283 (2005): 101-108.

75 Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, hecho en Roma el 29 de octubre de 2004. Diario Oficial de la Unión Europea C310.

una desaprensión del proyecto europeo y a un rechazo a las instituciones de la Unión⁷⁶.

El Tratado Constitucional planteaba una reforma estructural de la Unión que hubiera significado establecer una noción global de la misma⁷⁷; aunque reconduciendo la cuestión a lo que es objeto de este trabajo, la PESC, una vez más en este Tratado no tenía un lugar claro y definido, ni como competencia compartida ni como una exclusiva. Aunque es de destacar el importante paso que se dio hacia el desbloqueo con la reforma de las mayorías decisorias y la introducción de la abstención constructiva en la cuestión de la defensa, en la que los Estados Miembros habían sido históricamente reacios a ceder soberanía⁷⁸.

La Constitución europea planteó la transformación de la figura del Alto Representante para la PESC en la de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, con la asunción competencial y la carga simbólica que la creación de un cargo como este suponía, dando unidad a las carteras de exteriores y defensa de la Unión Europea⁷⁹. Y aunque esta unidad de carteras fue mantenida en el Tratado de Lisboa, lo cierto es que desde el fallido Tratado Constitucional han sido cada vez más las voces que abogan por la separación en dos carteras de las competencias del Alto Representante.

La inserción de preceptos referidos expresamente a la defensa en el Tratado Constitucional fue más que un avance cualitativo en la configuración de la PESC, fue un salto en la construcción europea, ligada siempre al concepto de soberanía propia y unidad que debe ir a aparejado a la defensa e identidad comunes⁸⁰. Hasta ese momento las cuestiones de la PESC con repercusiones propiamente en el ámbito de la defensa no se asumían, sino que se relegaban en la Unión Europea Occidental. La entrada en vigor del Tratado Constitucional hubiera llevado sin duda a la disolución más temprana de esta organización y la asunción efectiva de sus funciones por la propia Unión Europea. La casi total inoperatividad de la UEO, absorbida por la acción de la OTAN, fue determinante para hacer consciente a Europa de la necesidad de una defensa autónoma y articulada en

76 Castro Ruano y Borrajo Valiña, “El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración”, 193 y Pilar Mellado Prado, “La integración europea: historia de una policrisis”, *Revista de derecho de la Unión Europea* 32 (2017): 19-35.

77 Ortega Terol, “Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder”, 74-75.

78 *Ibidem*.

79 *Ibidem*.

80 Flores Juberías, “La Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea. Diez consideraciones críticas en torno a tres conceptos problemáticos”, 8.

su propio seno⁸¹. En el Tratado Constitucional se incluía la definición progresiva de una política común de defensa que podría haber conducido a la integración total en ese aspecto, al ritmo decidido por el Consejo Europeo (Arts. I-16.1 y I-41.2)⁸².

De enorme importancia para la definición propia de la PESC, y de la defensa común subsiguiente, fue la inclusión en el Tratado Constitucional de la cláusula de ayuda y asistencia mutua entre los EEMM en cualquier caso de agresión armada contra el territorio de uno de ellos. Se trasladaba así al ámbito de la UE la virtualidad de una alianza defensiva completamente operativa y vinculante, *de facto* con un grado de compromiso no inferior al de la Alianza Atlántica o la desaparecida UEO⁸³. Poniendo en concordancia a su vez la cláusula con el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, se ponía de manifiesto el acento europeo en su política de defensa común, su compromiso con los valores de la ONU y los propios de la Unión.

El Tratado salvaguardó las peculiaridades en materia de defensa de las naciones de la Unión, estableciendo que esta cláusula de defensa y asistencia mutua sería aplicada respetuosamente con el hacer específico de aquellos Estados Miembros que tradicionalmente se han conocido como “neutrales” (Art. I-41.7). Perspectiva esta cuyo cambio es imposible negar en la actualidad, con los acontecimientos en Ucrania y el nuevo paradigma bélico y de sistemática violación de la ley internacional por el régimen ruso. Es claro ahora, que las históricas posiciones de los Estados europeos “neutrales” ya no son tales ante la constatación de una amenaza armada real y de una dimensión aún desconocida, sin ir más lejos traemos a colación la histórica solicitud de adhesión del Reino de Suecia y la República de Finlandia al Tratado del Atlántico Norte⁸⁴.

4.3. El Tratado de Lisboa y los avances al presente

Con el Tratado de Lisboa firmado en 2007 y en vigor desde el año 2009 se opera la tercera y hasta la fecha última reforma del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, dando nacimiento tal y

81 Pérez Villalobos, “La política exterior y de seguridad común en el Tratado Constitucional de la Unión Europea”, 240-252.

82 *Ibidem*.

83 *Ibidem*.

84 *Declaración de la Cumbre de Madrid de la Organización del Tratado del Atlántico Norte*. Emitida por los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN asistentes a la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Madrid el 29 de junio de 2022.

como los conocemos al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estos junto a la Carta de Derechos Fundamentales pasan a conformar el Derecho originario de la Unión.

Con las enmiendas introducidas por el Tratado de Lisboa se abrió la posibilidad de convertir a la PESC, que renombra Política Común de Seguridad y Defensa, en una fuerza de acción propia y autónoma con la capacidad de garantizar la presencia de la UE en el escenario internacional⁸⁵. El texto firmado en la capital lusa incluye los elementos necesarios para mejorar la posición de Europa en el ámbito global, instrumentos en concordancia con la siempre necesaria pero escasa voluntad política en la materia. Con las disposiciones del Tratado de Lisboa se permite a la Unión desarrollar una acción exterior autónoma y ambiciosa, aunque paradójicamente tras la entrada en vigor del mismo el desarrollo de la PCSD se estancó y así permanece hasta la fecha.

El Tratado de Lisboa retomó prácticamente *in toto* las cláusulas referidas a la defensa común que había albergado el fallido Tratado Constitucional del 2004⁸⁶. En la inicial construcción de la defensa común fue decisiva la participación británica, siendo este país con diferencia una de las mayores potencias militares de Europa. Este compromiso sin embargo se fue debilitando en tanto que la PCSD tomaba tintes más integradores y menos propios de una alianza al estilo de la OTAN, progresivamente los británicos dejaron de ser relevantes en sus aportaciones a la PCSD hasta el punto de relegar la acción exterior de la Unión a un segundo plano con respecto a la Alianza Atlántica que Downing Street siempre consideró prioritaria⁸⁷.

El Reino Unido ha sido el histórico entorpecedor de la integración europea en clave federal, especialmente en lo relativo a su rechazo al Modelo Social Europeo, al desarrollo de la Unión Monetaria o a la puesta en marcha de una verdadera PCSD⁸⁸. En la actualidad post *brexit* el problema británico ya no lo es de la UE; aunque no podemos obviar, pues sería absurdo, que la pérdida de Gran

85 Castro Ruano y Borrajo Valiña, “El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración”, 191-193.

86 David Ordóñez Solís, “Lo que se salvó en Lisboa y su significado en la pequeña historia constitucional de la Unión Europea”, *Cuadernos europeos de Deusto* 40 (2009): 109-148 y Bilancia, “Posibles desarrollos futuros de la Política Exterior de Seguridad Común después del Tratado de Lisboa”, 247.

87 Francisco Aldecoa Luzarraga, “La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática”, *Anuario Español de Derecho Internacional* 34 (2018): 1018.

88 Castro Ruano y Borrajo Valiña, “El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración”, 195.

Bretaña es un duro golpe a la posición de la Unión en el panorama geopolítico⁸⁹
90.

Aunque los progresos de la UE en materia de defensa desde el lanzamiento de la primitiva PESD hasta la actual configuración de la PCSD han sido enormes, lo cierto es que Bruselas aún en la actualidad no ha conseguido dotarse de una capacidad estratégica autónoma, basada en unas fuerzas militares creíbles, estructuras operativas e intervenciones relevantes⁹¹. Los instrumentos que el Tratado de Lisboa puso a disposición de los EEMM para hacer frente a los nuevos desafíos en materia de seguridad y defensa no se han activado por una falta de ambición colectiva y política que ha mantenido a la Unión como un actor muy alejado de la posición global que le corresponde y debe asumir; completamente distante de aquel lugar que le presume el argumentario del futuro de Europa. El artículo 42.2 del texto de Lisboa no deja lugar a dudas acerca de la vocación de la PCSD de construir una defensa europea común, sólida y a largo plazo. La decisión ya recae en la voluntad de los veintisiete⁹².

En resumen, la defensa europea común ha oscilado en las últimas décadas entre la constante subordinación al unilateralismo de la potencia estadounidense, y la construcción de una posición autónoma y con voz propia, que busca erigirse como un aliado en paridad con los EEUU a la vez que marcar las distancias esenciales que la separan de estos y que suponen la marca de identidad de Europa, su propio acervo de defensa⁹³.

5. CONCLUSIONES

En estas últimas páginas consideramos adecuado volver sobre los puntos esenciales tratados a lo largo del escrito y exponer aquello a lo que hemos llegado, así como la visión crítica que debe caracterizar a todo trabajo de índole científica.

89 Fernando Guirao, “Brexit e integración europea: un binomio conceptualmente útil”, *Ayer* 113 (2019): 321-334 y Bermejo, *Historia jurídica...*, 202-208.

90 *Vid.* Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, hecho en Bruselas y Londres el 24 de enero de 2020. Diario Oficial de la Unión Europea L29.

91 Colom Piella et al., “¿Cómo se define el liderazgo en la defensa europea? Un análisis fsQCA”, 140.

92 Castro Ruano y Borrajo Valiña, “El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración”, 212.

93 Flores Juberías, “La Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea. Diez consideraciones críticas en torno a tres conceptos problemáticos”, 10.

Nuestro estudio histórico nos ha llevado a tratar con detenimiento las distintas etapas que ha atravesado la defensa común europea, pasando en primer lugar por el contexto de postguerra y la creación de la Unión Europea Occidental, organización cuya finalidad y cometido estaban bien lejos de lo que hoy entendemos debe ser la defensa común. La UEO cambiaría pronto para convertirse en el primer intento de la defensa común en el continente. Años después, y aún en el contexto de una Europa desunida y sumida en la desconfianza, surgiría el más ambicioso intento de la defensa común hasta la fecha, la Comunidad Europea de Defensa. Un proyecto de altas miras, con un cariz federal y una finalidad, la del mantenimiento definitivo de la paz, como objetivos innegables; que vería llegar su fracaso al encontrarse con el mayor escollo de la integración, el veto de los Estados Miembros a cualquier iniciativa que represente una merma de su autonomía estratégica.

Desde esta situación observamos el problema que ha acompañado a los intentos de la integración en defensa, desde la UEO hasta el Tratado de Lisboa. Es evidente que esta aspiración, que forma parte esencial del ideario de todo europeísta convencido de la necesidad de una Unión autónoma y capaz en la escena internacional, no ha encontrado nunca un encaje claro en el entramado jurídico de los Tratados e instituciones comunes de la Unión.

La relación de la materia de la defensa común con la constitucionalización de la propia Unión Europea, ha provocado que cada escollo que se ha ido encontrando en el proceso de integración en defensa haya tenido su reflejo en el proceso de constitucionalización. No es necesario llevar a cabo un análisis exhaustivo de los episodios históricos en los que la integración defensiva ha sido clave para la conformación de una conciencia e identidad comunes de jóvenes Estados, representando estas cuestiones piezas esenciales sin las cuales no es posible construir una iniciativa y voluntad capaz y unánime para llevar a la Unión a darse una constitución real y efectiva para todos los europeos.

A través del estudio histórico de los intentos, errores y contexto de cada largo episodio del reto que ha supuesto la defensa común de la Unión, hemos pretendido mostrar como la posibilidad de configurar una defensa unificada no es solo factible, sino que ya existe como concepto en el ideario de los europeos e incluso subyace en el fondo de los Tratados; contemplando estos de forma clara la posibilidad de definir una defensa europea común al tiempo que los Estados Miembros lo decidan por unanimidad. La PESC y la PCSD no son insuficientes o ineficaces por sí mismas, sino por el limbo jurídico en el que se encuentran al ser configuradas históricamente y aún en la actualidad como políticas de la

Unión a las que los EEMM deben contribuir con lealtad, pero al mismo tiempo pueden vetar y torpedear.

La existencia de cooperaciones reforzadas en materia de PCSD o de la Cooperación Estructurada Permanente ejemplifica cómo la colaboración de los Estados europeos es posible y una realidad; pero la conformación de una defensa común que permita a Europa alzarse como actor internacional estratégico, al mismo nivel que como actor político, económico y comercial, requiere no de cooperación o coordinación de unos pocos o de los más fuertes, sino de una acción unánime de los veintisiete y con una cultura estratégica común. Los Estados Unidos de América y la Alianza Atlántica, junto con una comunidad internacional que exige a la Unión involucrarse en los problemas globales de manera real y efectiva, parecen ser no los impedimentos sino los mayormente interesados en que la Unión Europea configure una defensa común capaz y con una estrategia coherente que le permita asumir la responsabilidad internacional que le corresponde en atención a su importancia política y económica.

Lo que se ha pretendido no ha sido sino demostrar que la defensa europea, entendiendo como tal una propia y unificada capacidad defensiva para la Unión, que dejara sin efecto e integrara a las fuerzas armadas de cada Estado Miembro, no es una quimera sino una posibilidad de futuro que se debe contemplar y estudiar; más aún con la aspiración de convertir a la Unión en un ente constitucional y soberano.

Es obvio que las dificultades que enfrenta la defensa común son infinitamente mayores que las voluntades o planteamientos que se sitúan a su favor; no se trata de un proceso que pueda diseñarse a un corto o medio plazo, pero se trata de una aspiración que en un momento dado se vio posible y al alcance de la mano, en un momento en el que la idea de una Europa unida e integrada era mucho menos clara y presente para la ciudadanía de lo que es hoy día.

La situación de desasosiego, de inquietud por un escenario de violencia armada en el propio continente que la mayoría de los europeos veían lejano e incluso imposible, exige a la Unión un cambio en sus planteamientos de política exterior y defensa común, los esquemas que han guiado a los Estados Miembros durante las últimas décadas se muestran ahora agotados y peligrosamente inoperantes. La ciudadanía requiere respuestas unitarias y claras, requiere solidaridad y apoyo a la agredida Ucrania y la condena firme de los regímenes totalitarios que hoy pretenden presentarse como una alternativa viable a nuestras democracias occidentales. La respuesta de la Unión ha de ser cohesionada y

coherente, con contundencia en la defensa de nuestros valores y principios fundacionales, sin esperar el impulso de la Alianza Atlántica y tampoco ignorando la necesaria ayuda de los Estados Unidos. El paradigma actual exige consolidar urgentemente nuestra defensa común, decidir su liderazgo y asegurar la lealtad a este de los veintisiete.

Liderazgo de la defensa europea que debe recaer así en la propia Unión, siendo la forma de construir definitivamente una Europa unida, constitucional e integrada en aquellos aspectos que son definitorios de la soberanía; una Unión capaz de hacer frente por sí misma a las inquietudes que azotan al continente, con la guerra en sus puertas, las dificultades económicas y de recursos acuciantes y con la amenaza del gigante chino ya imposible de ignorar. Europa debe ser capaz de alzar su voz, autónoma y soberana, no por cesión ni por atribución de otros, sino por la realidad propia de ser una Unión Europea de pueblos y naciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldecoa Luzarraga, Francisco. “La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática”. *Anuario Español de Derecho Internacional* 34 (2018): 1003-1020.
- Bermejo Batanero, Fernando. *Historia Jurídica de la Integración Europea*. Madrid: Dykinson, 2019.
- Bilancia, Paola. “Posibles desarrollos futuros de la Política Exterior de Seguridad Común después del Tratado de Lisboa”. *Revista de derecho constitucional europeo* 13 (2010): 243-266.
- Camps-Febrer, Blanca. *El diccionario de la guerra, la paz y el desarme*. Barcelona: Icaria, 2015.
- Castro Ruano, José Luis y Diego Borrajo Valiña. “El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración”. *Cuadernos europeos de Deusto* 60 (2019): 187-217.
- Colom Piella, Guillem, Iván Medina Iborra y José Antonio Peña Ramos. “¿Cómo se define el liderazgo en la defensa europea? Un análisis fsQCA”. *Revista de Estudios Políticos* 175 (2017): 111-144.
- Díaz Barrado, Mario Pedro. “La solidaridad y la cooperación en el proceso de integración europea: una visión desde la Historia (II)”. *Pliegos de Yuste: Revista de cultura y pensamiento europeos* 21 (2021): 51-57.
- Flores Juberías, Carlos. “La Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea. Diez consideraciones críticas en torno a tres conceptos problemáticos”. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 49 (2004): 5-12.

- Gosalbo Bono, Ricardo. “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 49 (2004): 13-67.
- Guinea Bonillo, Julio. “El espíritu federalista europeo de los años 50: la construcción de la Comunidad Europea de Defensa (1950-1954)”. *Revista Aequitas: Estudios sobre historia, derecho e instituciones* 18 (2021): 183-244.
- Guirao, Fernando. “Brexit e integración europea: un binomio conceptualmente útil”. *Ayer* 113 (2019): 321-334.
- Kelsen, Hans. *La paz por medio del Derecho*. Madrid: Trotta, 2003.
- Liñán Noguerras, Diego J. “La Política exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea: La subordinación permanente”. *Studi Sulla Integrazione Europea* (2006): 211-224.
- Mellado Prado, Pilar. “La integración europea: historia de una policrisis”. *Revista de derecho de la Unión Europea* 32 (2017): 19-35.
- Moreno Juste, Antonio. “Desde la Historia. El estudio del proceso de construcción europea: sueño, aventura y realidad”. *Rubrica contemporánea* 6 (2014): 129-146.
- Ordóñez Solís, David. “Lo que se salvó en Lisboa y su significado en la pequeña historia constitucional de la Unión Europea”. *Cuadernos europeos de Deusto* 40 (2009): 109-148.
- Ortega Terol, Juan Miguel. “Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder”. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 49 (2004): 69-80.
- Palomares Lerma, Gustavo. “Presente y futuro de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea”. *Revista de estudios políticos* 90 (1995): 243-265.
- Pérez Villalobos, María Concepción. “La política exterior y de seguridad común en el Tratado Constitucional de la Unión Europea”. *Revista de derecho constitucional europeo* 3 (2005): 229-249.
- Simissen, Herman. “El ‘no’ neerlandés a la Constitución europea”. *Razón y fe: Revista hispanoamericana de cultura* 1283 (2005): 101-108.
- Touchard, Jean. *Le gaullisme (1940-1969)*. París: Seuil, 1978.
- Truyol y Serra, Antonio. *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Madrid: Tecnos, 1999.
- Voyenne, Bernard. *Historia de la idea europea*. Barcelona: Labor, 1970.

MIGUEL DOMÍNGUEZ GARCÍA
 Área de Derecho Constitucional
 Departamento de Estudios Jurídicos del Estado
 Facultad de Derecho
 Universidad de Alicante
 migueldominguez329@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8159-7360>