

# ¿SIGUE VIGENTE LA SOLIDARIDAD EUROPEA FRENTE A ATAQUES TERRORISTAS O CATÁSTROFES NATURALES O DE ORIGEN HUMANO?

ANTONIO PASTOR PALOMAR\*

SUMARIO: 1. El alcance jurídico y político del compromiso constitucional de solidaridad: 1.1. Consideraciones generales. 1.2. La Declaración sobre la ratificación del Tratado Constitucional de junio de 2005. 1.3. Consecuencias de la firma de la Constitución. 1.4. La Declaración de 25 de marzo de 2004 sobre la lucha contra el terrorismo. 2. El papel de los principios del derecho internacional y la cláusula de solidaridad. 3. El contenido de la cláusula de solidaridad: 3.1. La obligación de solidaridad como competencia de la Unión. 3.2. La relación de la cláusula con otras acciones de solidaridad o asistencia de la Unión. 3.3. Los perfiles de la cláusula de solidaridad en relación con la cláusula de defensa mutua. 3.4. La movilización de instrumentos de solidaridad en caso de catástrofe natural o de origen humano. 4. Las normas institucionales de activación y aplicación de la cláusula: 4.1. Una Unión sin personalidad jurídica internacional expresa. 4.2. La participación institucional en la aplicación de la cláusula, según el derecho vigente. 5. Conclusiones.

## 1. EL ALCANCE JURÍDICO Y POLÍTICO DEL COMPROMISO CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIDAD

### 1.1. Consideraciones generales

Cuatro constataciones relacionadas invitan a preguntarse sobre la naturaleza, el alcance o los efectos del compromiso de solidaridad, asumido por los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea, ante ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano padecidos por alguno de dichos Estados:

---

\* Prof. Titular Derecho internacional público. Universidad Rey Juan Carlos.

En primer lugar, el hecho de que la cláusula de solidaridad es un precepto original de la Constitución Europea<sup>1</sup>, sin precedentes en el derecho comunitario europeo. Incluso cabría afirmar que no existe otra cláusula similar en ningún otro instrumento internacional de cooperación institucionalizada. Si bien, este tipo de solidaridad se encuentra implícita en los principios estructurales del derecho internacional o en la misma Carta de Naciones Unidas.

Segundo, que todos los Estados miembros firmaron el tratado internacional por el que se establece la Constitución, el 29 de octubre de 2004. La autenticación por firma comporta unos efectos, en virtud del derecho internacional de tratados y del principio de la buena fe, condicionados a que se haya manifestado –o no– la intención de llegar a ser parte en el tratado.

Tercero, que en julio de 2005 sólo diez Estados habían concluido con éxito los denominados «procedimientos de ratificación». Además, Francia y los Países Bajos habían obtenido unos resultados negativos en sus respectivos referendos, lo que provocó la modificación en otros Estados de sus procesos de ratificación. Consecuentemente, la entrada en vigor de la Constitución no es predecible, en las circunstancias actuales.

Por último, que el contenido de la cláusula previsto en el artículo I-43, así como sus modalidades de aplicación recogidas en el artículo III-329, constituyen un eslabón más, aunque el de mayor alcance, de la estrategia de la Unión en la lucha contra el terrorismo, lanzada en septiembre de 2001 tras los atentados contra las Torres Gemelas de Nueva York. En efecto, la cláusula de solidaridad ha podido invocarse con ocasión de los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres.

No resulta ocioso recordar que el marco de esa difícil lucha contraterrorista es el ordenamiento jurídico internacional, que fundamenta y vincula a las Comunidades Europeas y a sus Estados miembros, en tanto que sujetos del derecho internacional.

## **1.2. La Declaración sobre la ratificación del Tratado Constitucional de junio de 2005**

Todo lo anterior redundaba en la importancia del examen de la cláusula desde el plano de los compromisos políticos entre los Estados miembros de la Unión.

Así, en relación con la ratificación del tratado constitucional, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros convinieron lo siguiente, en el marco del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005:

---

<sup>1</sup> Sobre la cláusula de solidaridad en la Constitución Europea, véase, A. PASTOR PALOMAR, «Relaciones de la Unión con Organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión. La cláusula de solidaridad y su aplicación», en *Comentarios a la Constitución Europea*, Consejo Consultivo Generalitat Valenciana, Tirant, Valencia, 2004, pp. 1483-1520. También, C. RAMÓN CHORNET, «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la UE», en *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, C. RAMÓN (Coord.), Tirant, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2005, pp. 113-133.

«Los recientes acontecimientos no ponen en tela de juicio la validez de la continuación de los procesos de ratificación. Hemos *convenido en que el calendario de la ratificación* en distintos Estados miembros *se adaptará*, en caso necesario, a la luz de estos acontecimientos y en función de las circunstancias en dichos Estados miembros. Volveremos a reunirnos durante el primer semestre de 2006 para proceder a una valoración de conjunto de los debates nacionales y *acordar* los próximos pasos del proceso»<sup>2</sup>.

La citada Declaración posee una naturaleza peculiar. Por un lado, atendiendo tanto a los términos cuanto al objeto y fin de la Declaración, parece ser un acuerdo político o no normativo entre los más altos representantes de los Estados miembros, reunidos en el marco del Consejo Europeo. A mi juicio, la voluntad de las partes traducía un compromiso político. Por otro lado, el contenido de dicho acuerdo supone una revisión *de facto* de las disposiciones finales de la Constitución Europea que, al establecer la ratificación y entrada en vigor del tratado, se estaban aplicando desde la firma del 29 de octubre de 2004<sup>3</sup>.

En suma, se trataría de un acuerdo no normativo aunque implicaría la revisión de disposiciones de un tratado constitucional aprobadas por algunos Estados de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Más concretamente, unos ocho meses después de dar por autenticado el texto del tratado constitucional se han alterado sus normas de entrada en vigor, sobre las que ya se había pronunciado, por ejemplo, el pueblo español en el referéndum celebrado el 20 de febrero de 2005. En el mismo sentido, el 20 de mayo las Cortes autorizaron por la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo<sup>4</sup>, la ratificación de un tratado que, apenas un mes después, habría sufrido alteraciones en su Parte IV. El Parlamento de Chipre también ha autorizado la ratificación de la Constitución, después de la Declaración del 17 de junio. Y Luxemburgo se pronunció por referéndum a favor del tratado constitucional el 10 de julio de 2005.

Junto a España otros doce Estados miembros han podido cumplir con éxito los trámites constitucionales internos previos a la manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado constitucional. Por lo tanto, trece Estados miembros están en condiciones de ser Estados 'contratantes', según se entiende en el derecho internacional de tratados, haya o no entrado en vigor la Constitución<sup>5</sup>.

Sin embargo, no es predecible por el momento que los trece (Austria, Alemania, Chipre, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Eslovaquia, Eslovenia, España y Malta) adquieran además la condición de Estados 'partes',

---

<sup>2</sup> D/05/3, 18 de junio de 2005. La cursiva es nuestra.

<sup>3</sup> Me refiero al artículo IV-447, así como a la Declaración relativa a la ratificación del tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Adenda 2 al Documento CIG 87/04 REV 1).

<sup>4</sup> BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2005.

<sup>5</sup> Artículo 2.1.f. de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, que establece varias definiciones de los términos empleados en la propia Convención que podrían considerarse de aplicación general para el conjunto de Estados.

pues tras haber consentido la Constitución se requeriría que ésta hubiese entrado en vigor<sup>6</sup>.

Estas reflexiones formales basadas en las normas relativas a los tratados internacionales deben completarse con el estudio de los efectos de la firma del tratado constitucional para los veinticinco Estados miembros de la Unión. Veámoslo, a continuación.

### **1.3. Consecuencias de la firma de la Constitución**

Las consecuencias de la firma de la Constitución, el 29 de octubre de 2004, dependerán de los actos posteriores a esa fecha que hayan realizado los Estados signatarios, en relación con ese tratado internacional.

La norma pertinente es el artículo 18 de la Convención sobre el derecho de tratados de 1969. Así que, asociaré a las disposiciones de esta norma, fundamentada en la buena fe, las situaciones en que se encuentran en julio de 2005 tres grupos de Estados miembros de la Unión:

a) A mi parecer, Francia y Holanda ya han manifestado con los resultados negativos de sus referendos su intención de no llegar a ser parte en el tratado. Por tanto, el hecho de ser Estados signatarios de la Constitución no les obliga formalmente a abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin del tratado constitucional.

No obstante, no podemos olvidar el compromiso político adquirido por los principales representantes de todos los Estados miembros en la Declaración de 17 de junio de 2005 sobre la ratificación de la Constitución. Recuerdo que se convino adaptar el calendario de ratificación a los acontecimientos y circunstancias recientes. También se acordó abrir un periodo de reflexión común y se afirmó que los ciudadanos europeos no cuestionaban su adhesión a la construcción europea.

Sucede que los acuerdos políticos de los Estados se sustentan en el principio de la buena fe. Consecuentemente, el resto de Estados miembros podrían exigir a Francia y Holanda, durante este período de reflexión, que se abstuvieran de realizar actos contrarios al objeto y fin de la Constitución.

b) El segundo grupo de Estados signatarios lo componen los trece Estados, antes citados, que han cumplido los trámites internos previos a la manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado constitucional. Por ejemplo, es el caso de España.

Evidentemente, España y los otros doce Estados signatarios de este grupo deberían liderar y controlar especialmente los comportamientos de todos miembros de la Unión.

---

<sup>6</sup> Artículo 2.1.g. de la Convención de Viena de 1969.

Los ‘trece’ han asumido una responsabilidad agravada para no frustrar el objeto y fin del tratado, lo que incide positivamente sobre el compromiso de solidaridad político y jurídico que vengo estudiando.

c) Un tercer grupo de Estados signatarios, ha decidido aplazar los procedimientos internos de ratificación (Reino Unido, Polonia, Suecia, Dinamarca, Irlanda, Portugal y República Checa).

La firma a reserva de ratificación acordada por todos los Estados miembros en el artículo IV-447 de la Constitución no equivale a la obligación de ratificar. Como principio, ningún Estado puede ser obligado por otro u otros a consentir un tratado. Además, la propia Constitución prevé que no se reúnan todas las ratificaciones antes del 1 de noviembre de 2006 (artículo IV-447).

Creo que las decisiones de aquellos siete Estados de retrasar los procedimientos internos de ratificación no son actos que frustren el objeto y fin del tratado constitucional, y que tampoco implican la intención de no llegar a ser parte en dicho tratado.

En consecuencia, este tercer grupo de Estados está obligado por la buena fe que fundamentó la Declaración de junio de 2005 y, además, al no haber manifestado su intención de no llegar a ser parte en dicho tratado, rige el artículo 18 a) de la Convención de 1969 que establece la obligación de abstención de actos que puedan frustrar el objeto y fin de la Constitución.

La obligación de no frustrar el objeto y fin de la Constitución también vincularía a aquellos Estados miembros que hubiesen consentido el tratado, durante el periodo que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que ésta no se retarde indebidamente.

Finalmente, me parece obvio el argumento sobre que la solidaridad voluntaria, prestada para un caso concreto, por parte de un número limitado de Estados, será seguramente más factible y eficiente que la movilización por razones jurídicas formales de todos los medios adecuados de la Unión.

#### **1.4. La Declaración de 25 de marzo de 2004 sobre la lucha contra el terrorismo**

Con esta Declaración se refuerzan dos consideraciones ya realizadas: una, el carácter político de las obligaciones asumidas con la cláusula de solidaridad; y otra, que la cláusula de solidaridad se enmarcaba en la estrategia general de la Unión en la lucha contra el terrorismo, que todavía se sigue desarrollando con instrumentos jurídicos y políticos.

Singularizo una observación optimista para este tiempo de crisis, relativa a la capacidad de estímulo para la cooperación de algunas disposiciones de la Constitución Europea.

Pocos días después de los atentados del 11 de marzo en Madrid, los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince, más los diez Estados que se adhirieron a la Unión

el 1 de mayo, llegaron a adoptar lo que el Consejo Europeo denominó un «compromiso político».

Según el Consejo Europeo dicho compromiso consistía en

*«actuar conjuntamente, a partir de este momento, contra los actos terroristas, guiados por el espíritu de la cláusula de solidaridad que figura en el artículo 42 del proyecto de Constitución para Europa».*

Efectivamente, en una Declaración separada y anexa a la del Consejo Europeo los veinticinco Estados habían declarado su firme intención de

*«actuar conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que uno de ellos sea víctima de un atentado terrorista. Movilizarán todos los medios de que dispongan, incluidos los militares para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos; para proteger las instituciones democráticas y la población civil de un ataque terrorista; para aportar asistencia a un Estado miembro o a un Estado adherente en su territorio y a petición de sus autoridades políticas, en caso de atentado terrorista.*

*Será competencia de cada Estado (...) elegir el medio más adecuado para cumplir con este compromiso de solidaridad con el Estado afectado».*

Observemos cómo los Estados se han preocupado de conservar la autonomía procedimental, ya que serán ellos los que proporcionen más y mejores medios<sup>7</sup>. En el último punto de este trabajo volveremos sobre el tema.

En junio y diciembre de 2004 se revisó el Plan de Acción de la Unión sobre la lucha contra el terrorismo, lo que puede interpretarse entre otras cosas como un desarrollo del compromiso asumido en la cláusula de solidaridad.

Tras los atentados de Londres del 7J, la Unión adoptó una Declaración, el 13 de julio de 2005, al finalizar la reunión extraordinaria del Consejo de los Ministros de Interior. En dicha Declaración no se invocó la cláusula de solidaridad, a pesar de que su contenido estaba implícito en las ideas tendentes a la necesidad de reforzar la cooperación para luchar preventiva y reactivamente contra el terrorismo. Además, la Comisión Europea ya había ofrecido, el mismo día de los atentados, ayuda y asistencia al Reino Unido.

A mi juicio, la tímida reacción de la Unión a los atentados de Londres era inevitable, dadas las competencias comunitarias en la materia y, sobre todo, en razón a los compromisos políticos que los Estados miembros habían asumido en su seno.

Me parece interesante destacar otro punto del Plan de Acción de la UE contra el terrorismo, referente al papel clave en esta materia de la ONU y del multilateralismo efectivo. Esto nos lleva al siguiente apartado que tratará sobre uno de los objetivos de la Unión: la contribución al estricto respeto y al desarrollo del Derecho

---

<sup>7</sup> Sobre la prerrogativa de la soberanía en materias de seguridad nacional, el Derecho y el orden, véanse los comentarios del Profesor P. WILKINSON, en HOUSE OF LORDS (EUROPEAN UNION COMMITTEE), *After Madrid: the EU's response to terrorism*, Report with Evidence, London, 2005, pp. 89-92.

internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

## II. EL PAPEL DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL Y LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD

Con carácter general, estimo que la posición del derecho internacional en el derecho comunitario no es demasiado fuerte, aunque aquél opere como límite e impulso de la acción exterior de la Unión.

Recuerdo que la aplicación de la cláusula de solidaridad aparece regulada dentro del Título V de la Constitución, correspondiente con la acción exterior de la Unión. También sabemos que, en tanto que cláusula antiterrorista que incorpora medios militares, su eventual operatividad podría afectar al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La mención constitucional al respeto de los principios del derecho internacional la considero particularmente importante, al ser la Unión un referente del multilateralismo.

Entre los valores de la Unión, previstos en el artículo I-2 de la Constitución, se recoge el Estado de Derecho<sup>8</sup>. Entiendo que en esa referencia pueden incluirse los principios estructurales del derecho internacional, que resultan fundamentales para la convivencia de los sujetos y actores de la sociedad internacional.

También existen disposiciones constitucionales más concretas a este propósito, como el artículo III.292, en el que junto al Estado de Derecho y otros principios se afirma que

*«la acción de la Unión en la escena internacional se basará (...) en el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional». Igualmente, el citado artículo establece que la Unión «propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas».*

Y el párrafo cuarto del artículo I-3 añade que será uno de los objetivos de la Unión la contribución al estricto respeto y al desarrollo del derecho internacional, en particular los principios de la Carta de Naciones Unidas.

Desafortunadamente, la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo por la que se autoriza la ratificación por España del tratado constitucional se olvida del respeto del derecho internacional cuando alude a los valores.

No creo que sea este el momento adecuado para desarrollar cuáles son y cómo deberían aplicar la Unión y sus Estados miembros tales principios fundamentales del derecho internacional, con ocasión de la activación de la cláusula de solidaridad. Sin

---

<sup>8</sup> En el primer párrafo del Preámbulo de la Constitución se consideran como valores universales: los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho.

embargo, de acuerdo con el Informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General de la ONU sobre «Amenazas, desafíos y cambios»<sup>9</sup>, y con vistas a un eventual proceso de reforma general de la ONU, considero que la Unión debería contribuir a lo siguiente:

- a) La creación de una dinámica favorable al fortalecimiento del papel de Naciones Unidas como institución multilateral con una responsabilidad primordial en la lucha contra el terrorismo;
- b) Por ende, la utilización del sistema de seguridad colectiva como medio preventivo de amenazas y riesgos a la seguridad internacional;
- c) El establecimiento de una verdadera posición comunitaria de la Unión dentro de los órganos principales de la ONU, así como en relación con sus organismos especializados;
- d) La asunción por la Unión de un concepto de la seguridad ligada a la libertad, al desarrollo y a los derechos humanos, en el sentido del Informe del Secretario General de 21 de marzo de 2005<sup>10</sup>.

### III. EL CONTENIDO DE LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD

#### 3.1. La obligación de solidaridad como competencia de la Unión

La ubicación de la cláusula de solidaridad en la Parte primera de la Constitución, dentro del Título V dedicado al «ejercicio de las competencias de la Unión», señala su carácter fundamental y constitucional<sup>11</sup>. Se trata de una manifestación concreta de la solidaridad, que se concibe como un valor (artículo 2 de la Constitución) y un objetivo (artículo 3) de la Unión.

En el elenco de casos citados en la disposición constitucional subyace la idea de la indivisibilidad de la seguridad interior de la exterior, frente a los nuevos problemas y amenazas de la sociedad internacional del comienzo del nuevo milenio; es decir, cara al nuevo escenario estratégico de seguridad y defensa.

El antiguo Comisario responsable de la política regional y de la reforma institucional: M. BARNIER, ha afirmado que se trata de la inserción de «una cláusula antiterrorista en la Constitución europea», de modo que se inscriba la lucha contra el terrorismo internacional en el contexto de la política de seguridad y defensa europeas<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> A/59/565.

<sup>10</sup> Informe presentado a la Asamblea General, A/59/2005.

<sup>11</sup> Así lo pone de manifiesto el *Praesidium* a la Convención en el *Proyecto de artículos sobre la acción exterior del Tratado Constitucional*, de 23 de abril de 2003 (CONV 685/03, p. 23).

<sup>12</sup> Cf. M. BARNIER, «Prévenir un 11 septembre européen», *Le Figaro*, edición del 12 de septiembre de 2003.



Efectivamente, el *Informe del Grupo VIII 'Defensa'*, presentado a la Convención en diciembre de 2002<sup>13</sup>, recomienda la inclusión de la cláusula de solidaridad dentro de la política común de seguridad y defensa porque aquella se concibe dentro de los nuevos riesgos y amenazas globales, que afloraron tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En el citado informe se apuesta por la garantía de la seguridad interior de la Unión, además de proyectar la estabilidad al exterior de la Unión.

Sin embargo, en la Constitución la cláusula de solidaridad no se incorpora en la sección correspondiente a la política común de seguridad y defensa, sino como una competencia de la Unión en el ámbito de su acción exterior.

### **3.2. La relación de la cláusula con otras acciones de solidaridad o asistencia de la Unión**

Los objetivos fijados en el artículo I-43 son los siguientes: la prevención, la protección y la asistencia, movilizandando todos los instrumentos disponibles, incluidos los militares. Por consiguiente, la disposición tiene un alcance horizontal, o relativo a múltiples medios de acción de la Unión<sup>14</sup>.

La cláusula de solidaridad presupone la implicación de medios civiles y misiones militares, que la relacionan con las estructuras creadas para las Misiones Petersberg (artículo I-41,1 y III-309 de la Constitución; artículo 17.2 del Tratado de Niza, vigente)<sup>15</sup>.

La cláusula de solidaridad está ligada, igualmente, con las competencias comunitarias en materias de protección civil, la justicia, las aduanas, la policía, o la información. Efectivamente, en las negociaciones sobre el texto del artículo I-43 se propuso la inclusión de las catástrofes naturales o de origen humano, que se vinculan a la protección civil<sup>16</sup>. Uno de los ámbitos de acción de apoyo o competencia complementaria de la Unión es la protección civil (artículo 16.2), que se regula también entre las políticas de la Unión (artículo III-184)<sup>17</sup>.

Entre los casos de aplicación de la cláusula de solidaridad destacan los ataques terroristas, que constituyeron su principal razón de ser. El terrorismo se concibe en

---

<sup>13</sup> CONV 461/02, 16 de diciembre de 2002.

<sup>14</sup> Cf. el documento CONV 685/03, p. 22.

<sup>15</sup> Sobre la ampliación de las misiones militares de la Unión, véase el trabajo de M. ORTEGA, «Petersberg tasks, and missions for the EU military forces», *Institute for Security Studies*, European Union, february 2005.

<sup>16</sup> Véase, entre los documentos de la Convención, el *Informe resumido de la sesión plenaria*, de 15 y 16 de mayo de 2003 (CONV 748/03, p. 17).

<sup>17</sup> Sobre los mecanismos de protección civil de la Unión con una perspectiva de seguridad, que incluye la cláusula de solidaridad, puede consultarse el trabajo de M. EKENGREN, «From a European security community to a secure European community- Analysing EU functional security», SGIR Conference, Fifth Pan-European Conference, The Hague, Netherlands, 9-11 september 2004.

la Constitución como un ámbito delictivo de carácter particularmente grave y con una dimensión transfronteriza. Así, el terrorismo se regula, en el marco de la cooperación judicial en materia penal (artículo III-172), junto a la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.

La solidaridad europea también se aplica respecto a las víctimas de las crisis humanitarias en terceros Estados, a través de la ECHO (Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea), creada en 1992<sup>18</sup>. Destaca el Programa ECHO de prevención de catástrofes (DIPECHO), que se elaboró para el Caribe, América Central y el Sudoeste de Asia, con el fin de reforzar los sistemas de alerta y los dispositivos de protección civil a través de la coordinación institucional. El objetivo de este Programa, de salvar vidas humanas y de asistencia en situaciones de emergencia y post-emergencia causadas por catástrofes naturales o conflictos provocados por el hombre, coincide con el de la cláusula de solidaridad.

La lucha contra el terrorismo también se ha planteado en la Unión de una manera horizontal, pues afecta a todas las vertientes de la política exterior<sup>19</sup>. Las relaciones de la Unión con terceros países, que se materializan en tratados internacionales, resultan en la incorporación en las disposiciones convencionales de cláusulas antiterroristas normalizadas; es el caso de los tratados ya celebrados con Chile, Argelia, Egipto y el Líbano, o las negociaciones en curso de acuerdos con Siria, Irán y el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo.

Las misiones de defensa para la preservación de los valores de la Unión, reguladas en los artículos I-41.5 y III-310, se relacionan con la cláusula de solidaridad pues precisamente uno de esos valores es la misma solidaridad. De modo que los Estados con capacidades necesarias y bien dispuestos podrán defender la solidaridad con arreglo a esas otras bases jurídicas.

Y la lucha contra el terrorismo también puede materializarse con fundamento en la cooperación estructurada regida en los artículos I-41.6 y III-312, pero sólo en relación con los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes con miras a realizar las misiones más exigentes<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Véase al respecto el Documento de la Comisión, 2002, Serie, Europa en Movimiento, titulado *Solidaridad europea con las víctimas de las crisis humanitarias: la ayuda humanitaria y la Unión Europea*.

<sup>19</sup> Cfr. el *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre la acción exterior de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo (PESC/PESD incluidas)*, anejo a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003.

<sup>20</sup> Sobre la flexibilidad de estos mecanismos de la política de seguridad y defensa de la Unión, véase el artículo de L. Norberto GONZÁLEZ ALONSO, «Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea», *R.G.D.E.*, nº 7, mayo 2005.

El problema de estas relaciones estructurales no será tanto la correcta asociación de una acción exterior de la Unión a una base jurídica, sino la falta de coordinación de tal pluralidad de instrumentos.

### **3.3. Los perfiles de la cláusula de solidaridad en relación con la cláusula de defensa mutua**

En el *Informe del Grupo VIII 'Defensa'* se señala que se trata de «sacar provecho del carácter interdisciplinario del enfoque de la Unión, por una parte para responder de manera eficaz a los nuevos retos y, por otra, para señalar con claridad lo que diferencia a la Unión Europea de una alianza militar»<sup>21</sup>. De ahí que en el mismo documento se afirme que no equivale a una cláusula de defensa mutua, como la prevista en el párrafo séptimo del artículo 41 de la Constitución, en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque armado en su territorio y de conformidad con lo previsto en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Dicha cláusula de defensa colectiva se concibe como una cooperación más estrecha en la que pueden participar los veinticinco miembros de la Unión (adquiriendo en el marco comunitario el compromiso del Tratado de la UEO<sup>22</sup>) y no afectará a las obligaciones de legítima defensa colectiva o a otros derechos y obligaciones derivados del Tratado del Atlántico Norte.

Esta constitucionalización de la relación con el sistema de la OTAN no es huerana en consecuencias. Sirve para asemejar la cláusula de defensa mutua de la Unión con el artículo cinco del Tratado del Atlántico Norte y, consecuentemente, para distinguirla de la cláusula de solidaridad. Sin embargo, el nuevo concepto de la OTAN del siglo XXI dota a esta institución de un carácter multidimensional, que va más allá del concepto clásico de alianza militar. Las cláusulas de defensa mutua han pasado a ser cláusulas de defensa y seguridad multidimensionales, en las que no se distingue claramente lo interno de lo internacional, ni lo civil de lo militar.

No obstante, resulta interesante el esfuerzo por la distinción entre conceptos que aparece en el *Informe del Grupo VIII 'Defensa'*; por ejemplo, cuando se precisa que la cláusula de solidaridad se aplicaría a amenazas o ataques procedentes de entidades no estatales. Podría inferirse, lógicamente, que la defensa colectiva se utilizará

---

<sup>21</sup> CONV 461/02, p. 20.

<sup>22</sup> En la Resolución 115 de 3 de junio de 2003 de la Asamblea de la UEO, se manifiesta el desacuerdo respecto a la sustitución de las obligaciones derivadas del Tratado de Bruselas por una Declaración de los Estados miembros de la Unión en la que se establezca una cooperación más estrecha en la defensa mutua (artículo III-214 del Proyecto de Constitución). En consecuencia, se propone sustituir la Declaración del citado artículo por la inclusión de un Protocolo anejo al Proyecto de Constitución.

La Asamblea de la UEO ha adoptado el 14 de junio de 2005 un interesante documento sobre los aspectos defensivos de la lucha contra el terrorismo internacional (Doc A/1900, de 14 de junio de 2005).

sólo cuando el ataque o agresión armada en el territorio de un Estado miembro provenga de uno o varios Estados, incluida la agresión indirecta de un grupo terrorista procedente de un tercer Estado.

Por lo tanto, en el supuesto del 11 de septiembre se utilizaría la cláusula de defensa mutua, pues se entendió que hubo algún tipo de participación del Gobierno talibán de Afganistán. Por el contrario, al no haberse establecido ningún vínculo con algún Estado, los ataques terroristas del 11 de marzo en Madrid se tratarían con la cláusula de solidaridad. Además, este elemento distintivo pretende desmarcar la cláusula de solidaridad de la institución jurídico-internacional de la legítima defensa colectiva. Ello impediría copiar la exigencia del respeto al artículo 51 de la Carta de la ONU, prevista en la Constitución para la cláusula de defensa mutua, sobre las intervenciones basadas en la cláusula de solidaridad.

Sin embargo, como ocurre en el derecho internacional general, los términos del texto constitucional 'ataques terroristas' y 'agresión armada' no son precisados.

Dos cosas son distinguibles, una de la otra, si al menos una está clara conceptualmente; y ese no es el caso ahora. La reacción de Estados Unidos y sus aliados frente a los ataques terroristas del 11 de septiembre, que todavía hoy está en marcha bajo la rúbrica de Operación Libertad Duradera, ha ayudado a borrar las fronteras entre dos nociones jurídicas: de un lado, el ejercicio de la legítima defensa con arreglo al derecho internacional general y, de otro lado, el ejercicio de las represalias armadas, contrarias al derecho internacional.

En consecuencia, el régimen jurídico de la autodefensa armada, individual o colectiva, está en cuestión al haberse abierto camino la práctica de las acciones armadas preventivas para luchar contra el terrorismo internacional. Por ello, la legítima defensa difícilmente puede servir de parámetro, debido a su amplísimo e indeterminado alcance práctico, para la comparación con la cláusula de solidaridad que, por cierto, también incluye las acciones armadas para prevenir el terrorismo. El aspecto militar, defensivo y de seguridad<sup>23</sup> de la cláusula de solidaridad resulta problemático en relación con el derecho internacional general, así como en relación con la cláusula de defensa colectiva de la Constitución.

En efecto, según la redacción de las disposiciones que regulan los dos tipos de cláusulas, ninguna de ellas impediría las acciones armadas preventivas. Así, en el artículo 42 de la Constitución se alude a la prevención del riesgo de terrorismo en el territorio de los Estados miembros. Y ello a pesar de que el artículo III-231, en su párrafo segundo, establece que la cláusula de solidaridad se aplicará «si se produjese en un Estado miembro un ataque terrorista»; es decir, parece que se refiere a una re-

<sup>23</sup> En efecto, los Ministros de Asuntos Exteriores de Francia y Alemania, respectivamente, DE VILLEPIN y FISCHER, propusieron elocuentemente un nuevo encabezamiento de la cláusula: «cláusula de seguridad y de solidaridad» y se refirieron a las «amenazas que pesan sobre la seguridad común expresando así el principio de indivisibilidad de la seguridad de los Estados miembros». Véase, el documento de la Convención titulado *Ficha de análisis de las propuestas de enmiendas relativas a la acción exterior incluida la política de defensa*, (CONV 707/03, pp. 29 y ss).

acción más que a una acción anticipatoria o preventiva. Observemos, que sería deseable una mayor claridad en la redacción de las disposiciones constitucionales.

Igualmente, la disposición del texto convencional que regula la defensa mutua exige para poner en marcha el mecanismo de defensa mutua «un ataque o agresión armada». ¿Supone el texto de la Constitución una corrección europea a la tendencia internacional hacia las acciones anticipatorias y preventivas?

En la Constitución se vincula la aplicación de la cláusula de defensa colectiva al respeto de los derechos y obligaciones derivados del Tratado del Atlántico Norte. Sabido es que el Tratado de Washington ha sido modificado de hecho por el *Nuevo Concepto Estratégico* de 1999 que fue ratificado en la *Declaración de Praga* de 2002, en el sentido de permitir las acciones armadas anticipatorias contra el terrorismo internacional. Además, las acciones armadas de este tipo frente a Estados fallidos, Estados ruines y grupos terroristas forman parte de la nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, de septiembre de 2002, que tanto ha influido en los anteriores documentos de la OTAN, o en el documento de la Unión titulado *Una Europa segura en un mundo mejor* de junio de 2003.

Por lo tanto, creemos que la cláusula de defensa colectiva de la Constitución ha de interpretarse de acuerdo con el amplio alcance que esa cláusula tiene en el sistema OTAN.

En cuanto a la diferenciación de las cláusulas por razón del atacante, debemos recordar que el artículo cinco del Tratado del Atlántico Norte fue invocado, por primera vez en la historia, después de los atentados del 11 de septiembre, cometidos por *Al Qaeda* con el apoyo del régimen talibán que imperaba en Afganistán<sup>24</sup>. Algunos consideramos que pudieron existir deficiencias técnicas en dicha invocación<sup>25</sup>.

Así que, aunque se encontró el vínculo estatal en los ataques del 11 de septiembre perpetrados por miembros de *Al Qaeda*, parece evidente que han evolucionado tanto la estrategia defensiva y de seguridad de la OTAN cuanto las estrategias de sus Estados miembros. De modo que no puede descartarse que se acepte el inicio de una acción armada, incluso anticipatoriamente, frente a ataques de sujetos estatales y no estatales.

En suma, en la Constitución la reiterada distinción, de la cláusula de defensa mutua respecto a la dimensión de seguridad y defensa de la cláusula de solidaridad, es más formal que real<sup>26</sup>. La Constitución tiene que observarse en este punto macroscópicamente, es decir, valorando otras realidades políticas y jurídicas existentes

---

<sup>24</sup> Cfr. la Nota de Prensa nº 124, de 12 de septiembre de 2001, y la Declaración del Secretario General de la OTAN, Lord ROBERTSON, de 2 de octubre de 2001 ([www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm](http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm)).

<sup>25</sup> Sobre la cuestión, véase, A. FERNÁNDEZ TOMÁS, «El recurso al artículo quinto del Tratado de Washington tras los acontecimientos del 11 de septiembre: mucho ruido y pocas nueces», *Revista Española de Derecho internacional*, 2001, v. LIII, nº 1 y 2, pp. 205-226.

<sup>26</sup> Varios miembros de la Convención propusieron la supresión del artículo, puesto que entendían que su alcance quedaba cubierto por otros artículos de la Constitución (Señores Bonde, Kaufmann, Voggenhuber, Gormley y de Vries). Véase, el documento de la Convención CONV 707/03, p. 30.

en la sociedad internacional que no son ajenas a la Unión. Creemos que se quiere discriminar la cláusula de solidaridad concibiéndola como una cláusula básicamente antiterrorista, pero la cláusula de defensa mutua también lo es en la práctica.

Serán cláusulas complementarias<sup>27</sup> si nos atenemos a las diferencias en los instrumentos y no tanto a los objetivos: la cláusula de defensa colectiva conlleva exclusivamente la asistencia militar, mientras que la de solidaridad puede implicar los medios civiles junto a los militares.

Insistimos en que no puede descartarse que la defensa mutua se active frente a ataques o amenazas terroristas, o de otro tipo, provenientes de sujetos no estatales. Por tanto, en orden a «proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas» (artículo 40), creemos que podría utilizarse cualquiera de las dos cláusulas<sup>28</sup>.

### 3.4. La movilización de instrumentos de solidaridad en caso de catástrofe natural o de origen humano

El caso de contaminación marina del buque *Prestige* frente a las costas gallegas pudiera haber dado lugar a la aplicación de la cláusula de solidaridad, siempre que España lo solicitara. De hecho, la Unidad de Protección Civil de la Comisión Europea ya prestó asistencia consistente en material y en estructuras de coordinación, a las autoridades de Italia (por el terremoto de 1997) o de Francia (por el hundimiento del Erika en 1999)<sup>29</sup>.

Para el Ministro de Asuntos Exteriores de Suecia, la cláusula de solidaridad cubriría una situación como la provocada por el tsunami en Asia hace unos meses, en la medida en que se viesen envueltos ciudadanos de la Unión<sup>30</sup>. En esa catástrofe natural se vieron afectados unos veinte mil nacionales suecos.

Esta propuesta sueca implica que la asistencia europea no se preste en el territorio del Estado afectado sino en un tercer Estado. El elemento territorial cede a favor del elemento personal. Subyace el concepto de seguridad humana, presente en el Informe de la ONU, antes citado, relativo a las ‘amenazas, desafíos y cambios’.

<sup>27</sup> En el Policy Paper preparado por el Prof. R. DE WILK para el Parlamento Europeo se afirma, en este sentido, que la cláusula de solidaridad podría ser incluso una cláusula de suplencia «fall back clause» en el caso que se rechace la inclusión en el texto constitucional de la cláusula de defensa mutua. Véase, *Policy Paper prepared for the Directorate-General for Research of the European Parliament at the request of the European Parliament's Comité on Foreign Affairs, Common Security and Defence Policy*, The Hague, 5 January 2004.

<sup>28</sup> En este sentido, *Policy Paper...*, *op. cit.*, en nota 58.

<sup>29</sup> Estas intervenciones dieron lugar al Mecanismo de Protección Civil, establecido por la Decisión del Consejo de 23 de octubre de 2001/792/EC (DOCE L 297, de 15 de noviembre de 2001, p. 7).

<sup>30</sup> Cf. L. FREIVALDS, Minister for Foreign Affairs Ardes at the defence and society Federation, Security policy and the disaster in Asia, 16 de enero de 2005.

Al llevarse la actuación fuera del territorio de la Unión, quedarían implicadas las misiones militares y civiles de la Política Común de Seguridad y Defensa, que abarcan misiones humanitarias y de rescate o la gestión de crisis. Nuevamente, volvemos sobre la necesidad de coordinar los distintos mecanismos de la Unión que sirven a unos mismos objetivos.

#### **IV. LAS NORMAS INSTITUCIONALES DE ACTIVACIÓN Y APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA**

##### **4.1. Una Unión sin personalidad jurídica internacional expresa**

En primer lugar, me planteo cuáles podrán ser las consecuencias para la aplicación de la cláusula de solidaridad del hecho de que el tratado constitucional no haya entrado en vigor y, por tanto, no se haya producido la sucesión automática de las personalidades jurídicas internacionales de las Comunidades Europeas en la única personalidad de la Unión. ¿Sólo tenía sentido la aplicación de la cláusula de solidaridad con una Unión con personalidad jurídica internacional?

A este respecto, se me ocurren las siguientes observaciones:

a) El plano de desarrollo preferente, aunque no exclusivo, de la cláusula de solidaridad es el político, por su fundamento y por los medios de aplicación. Sin duda, la práctica determinará casuísticamente la operatividad de la cláusula.

b) Si no ha habido sucesión, la Organización internacional que deberá cumplir la obligación de solidaridad respecto de un Estado miembro que sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano será la Comunidad Europea regulada en el Tratado de Niza. La eventual responsabilidad internacional activa o pasiva corresponderá a la Comunidad Europea y a los Estados miembros que participen.

c) Efectivamente, en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea existen bases jurídicas, como por ejemplo el artículo 308, que han servido para plasmar recientemente la solidaridad de la Unión en la asistencia a las víctimas del terrorismo y otros delitos. Me refiero al sistema de cooperación para facilitar el acceso a la indemnización a las víctimas de delitos en situaciones transfronterizas<sup>31</sup>.

Es decir, en el ordenamiento jurídico comunitario ya existía un marco legal sectorial desde el que abordar alguno de los objetivos concretos de la cláusula de solidaridad; a saber, la lucha contra el terrorismo, la cooperación judicial y la gestión de crisis por catástrofes naturales o de origen humano. Estos aspectos del plan de acción de la Unión en la lucha contra el terrorismo son los que se revitalizaron, de al-

---

<sup>31</sup> Establecido en la Directiva 2004/80/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 (DOUE L 261/15, de 6 de agosto de 2004)

guna manera, tras los atentados en Londres del 7J. Por ejemplo, la propuesta de la Comisión al Consejo de modificación del régimen de los Acuerdos de Schengen, para mejorar la cooperación policial transfronteriza.

Ahora bien, como hemos comprobado anteriormente, el alcance de la cláusula es mucho mayor al incidir en problemas de seguridad y defensa.

d) En la Declaración relativa a los artículos I-43 y III-329, adoptada junto al Acta Final de la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, se protege el particularismo o la solidaridad bilateral frente a la multilateral o comunitaria. En efecto, en la Declaración se establece que

*«ninguna de las disposiciones de los artículos I-43 y III-329 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»<sup>32</sup>.*

A mi juicio, esto es un ejercicio de realismo que está presente en el conjunto de la política exterior de seguridad y defensa de la Unión. Tengamos en cuenta que los Estados pueden participar con sus servicios de inteligencia o fuerzas de policía. En este sentido, subrayo la exitosa colaboración bilateral antiterrorista entre España y Francia.

No obstante, de aquí se desprende también que los actos de ejecución de una operación de solidaridad serán imputables o al Estado participante o a la Unión. Y tales actos, que en cualquier caso deberán estar coordinados por el Consejo, deberían estar siempre sometidos a un control judicial cuando afecten a particulares.

e) Las normas de activación y aplicación de la cláusula que estaban previstas en la propia Constitución deberán adaptarse a las estructuras propias del Tratado de Niza. Esto enlaza con el punto que estudiamos seguidamente.

#### **4.2. La participación institucional en la aplicación de la cláusula, según el derecho vigente**

Atendiendo a la letra del artículo III-329, la petición de asistencia corresponde a 'las autoridades políticas' del Estado miembro que sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o humana. El alcance del término autoridades políticas resulta indeterminado y podría dar lugar a problemas de interpretación.

Concretamente, resulta interesante saber cuál podría ser el papel de los parlamentos nacionales en la petición o en la prestación de asistencia (que incluya asistencia militar), teniendo en cuenta que la cláusula se ha concebido para ser operativa inmediatamente.

Alguna indicación tenemos para el caso español en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. En dicho texto se establece la consulta

---

<sup>32</sup> Esta cuestión se abordó durante el proceso de negociación del texto del artículo III-329, por la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros (CIG 50/03, p. 197, y en el documento CIG 73/04, de 29 de abril de 2004, p. 129).



previa y la autorización del Congreso, para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España, o requieran una respuesta rápida o inmediata a determinadas situaciones. Si no fuera posible la consulta previa, el Congreso ratificará la decisión del Gobierno (art. 17.3).

Asimismo, cabe plantearse qué autoridades políticas solicitarían ayuda o asistencia cuando el motivo de activación de la cláusula fuese defender las instituciones civiles del Estado. En situaciones extremas en las que existan problemas para que las autoridades ejerzan las funciones efectivas de gobierno, ¿quién adoptaría la decisión de consentir la intervención?

En un ejercicio de adaptación del contenido del artículo III-329 al marco institucional del vigente Tratado de Niza, entiendo que la 'decisión europea' de aplicación de la cláusula sería adoptada por el Consejo, a propuesta de la Comisión y del Alto Representante de la PESC (que no el Ministro de Asuntos Exteriores de la Constitución).

El Consejo se pronunciará con arreglo a lo previsto para las Misiones Petersberg, cuando esta decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa. Además, se informará al Parlamento Europeo<sup>33</sup>.

La evaluación de forma periódica de los riesgos que amenazan a la Unión por parte del Consejo Europeo sirve para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y, según la revisión del texto de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, también la actuación de los Estados Miembros<sup>34</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

Presuponiendo su vigencia, la decisión europea por la que se definiese la forma de aplicación de la cláusula de solidaridad deberá aclarar entre otras cosas, el alcance de la movilización de los medios militares y el grado de responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de asistencia<sup>35</sup>.

En el fondo subyacen los problemas de duplicación, autonomía y compatibilidad de las estructuras europeas de seguridad y defensa<sup>36</sup>, así como el desarrollo de las

---

<sup>33</sup> Así aparece en el documento surgido del *Cónclave ministerial de Nápoles: propuesta de la Presidencia* (CIG 52/03 ADD 1, de 25 de noviembre de 2003). En el mismo sentido, se pronuncia la Conferencia de los Representantes en el documento CIG 60/03, ADD 1, de 9 de diciembre de 2003, así como en el documento CIG 73/04, de 29 de abril de 2004, p. 129.

<sup>34</sup> CIG 60/03, ADD. 1, p. 69. También en el documento CIG 73/04, de 29 de abril de 2004, p. 129.

<sup>35</sup> Estas son dos de las cuestiones que más preocupaban al Ministro de Asuntos Exteriores de Irlanda, cara a la discusión de los temas no institucionales en la Conferencia Intergubernamental de diciembre de 2003. Véase, la Nota Diplomática de B. COWEN TD a F. FRATTINI, de 20 de octubre de 2003 en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

<sup>36</sup> En este sentido, *A British approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003, a constitutional Treaty for the EU*, presentada al Parlamento por el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, en septiembre de 2003 ([www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk)).

capacidades políticas y militares de la Unión para hacer frente a las nuevas amenazas de la sociedad internacional<sup>37</sup>.

La cláusula de solidaridad puede redundar en las asimetrías en la cooperación entre Estados miembros (por ejemplo, Dinamarca está fuera de la política comunitaria en materia de defensa).

La decisión europea de aplicación de la cláusula de solidaridad también deberá afrontar los problemas de coordinación de todos los instrumentos (militares, de policía, sanitarios o de inteligencia, entre otros), que servirán para prestar asistencia a un Estado víctima de una catástrofe o del terrorismo. A este respecto, en la Convención se propuso la conformación de equipos permanentes compuestos de expertos militares y civiles, que se dedicarían a una labor de planificación y de experimentación. Concretamente, el Comisario BARNIER sugirió la creación de lo que denominó un EUROCORPS o unidades de protección civil europeas. Además, en la Cumbre franco-británica de 24 de noviembre de 2003 se manifestó que se pretendía un despliegue casi inmediato en un plazo máximo de 15 días de unidades militares compuestas de mil quinientos efectivos humanos, ofrecidos por un solo Estado o a través de una fuerza multinacional<sup>38</sup>.

En fin, parece claro que la cláusula de solidaridad supone un estímulo para el desarrollo de la capacidad militar autónoma de la Unión y, también, en los ámbitos de la inteligencia, o de la protección civil.

Y no podemos olvidar que este instrumento de la Unión también podría impulsar la cooperación judicial y policial entre las autoridades nacionales encargadas de la persecución de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, lo que pone en relación la cláusula de solidaridad con EUROJUST y con EUROPOL.

---

<sup>37</sup> De acuerdo con el *Informe del Parlamento Europeo sobre la nueva arquitectura de seguridad y defensa europeas, prioridades y deficiencias*, de 27 de marzo de 2003 (A5-0111/2003, p. 7).

<sup>38</sup> Declaración de la Cumbre entre Francia y el Reino Unido sobre el refuerzo de la cooperación europea en seguridad y defensa, Londres, 24 de noviembre de 2003.