



Universidad
Zaragoza

Facultad de Derecho

2017

Trabajo Fin de Grado

**EMERGENCIAS TERRITORIALES, MEDIOAMBIENTALES Y
SANITARIAS EN EL ÁMBITO DE LA UE: LA CLÁUSULA DE
SOLIDARIDAD (ARTÍCULO 222 TFUE)**

Autora

Sandra Gómez Gracia

Directora

Yolanda Gamarra Chopo

"Nosotros no coligamos Estados, nosotros unimos a las personas."

(Jean Monnet)

RESUMEN

El objetivo de este estudio es analizar la cooperación entre Estados miembros de la Unión Europea en caso de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano desde la perspectiva de la cláusula de solidaridad prevista en el artículo 222 TFEU. En el examen de estas emergencias se hace referencia a nuevas amenazas como pueden ser los riesgos por actividades industriales o los ciberataques. En este sentido, se presenta un análisis en profundidad del alcance y contenido de la cláusula de solidaridad, así como una visión crítica sobre su viabilidad práctica. Asimismo, se exponen mecanismos de cooperación complementarios recogidos en los tratados de la UE. Como consecuencia, se ha observado que a pesar de que la cooperación entre Estados se ha incrementado, la cláusula de solidaridad está lejos de alcanzar una aplicación práctica tanto por falta de medios como por falta de voluntad política, puesto que los Estados se muestran reacios a limitar su soberanía a cambio de transferir competencias a las instituciones de la UE. Igualmente, se concluye que no existe la solidaridad “ideal” recogida en los tratados, sino una combinación entre ésta y la solidaridad que se ofrece con la finalidad de obtener algo a cambio del Estado asistido.

Palabras clave: *cláusula de solidaridad, ataque terrorista, catástrofe natural, catástrofe de origen humano, solidaridad ideal.*

ABSTRACT

The aim of this study is to analyse cooperation between Member States of the European Union in the event of a terrorist attack or a natural or man-made disaster, from the perspective of the Solidarity Clause introduced by Article 222 TFEU. In examining these disasters, a reference to new threats has been made, such as risks arising from industrial activities or cyberattacks. Accordingly, an in-depth analysis of the scope and content of the Solidarity Clause has been presented, as well as a critical view regarding the text’s applicability in practice. Likewise, complementary cooperation mechanisms set forth in the EU Treaties have been described. Consequently, it has been observed that, despite the increase in cooperation between States, the Solidarity Clause is far from achieving a practical application —not only due to lack of means, but also to lack of political will. In this regard, States remain reluctant to relinquish their sovereignty in exchange for granting competences to EU institutions. Moreover, it is concluded that the “ideal” solidarity foreseen in the Treaties does not exist;

Resumen

rather, there is a combination of this and the solidarity offered for the purpose of receiving something in return from the assisted State.

Keywords: Solidarity Clause, terrorist attack, natural disaster, man-made disaster, ideal solidarity.

Índice

Listado de abreviaturas	V
I. INTRODUCCIÓN	1
1. OBJETO DE ESTUDIO	1
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN	2
3. METODOLOGÍA	3
II. SOLIDARIDAD Y PROTECCIÓN CIVIL EN EL PROYECTO EUROPEO	5
1. ORÍGENES DEL CONCEPTO DE LA SOLIDARIDAD	5
2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE LA PROTECCIÓN CIVIL: LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL	7
III. INNOVACIONES EN EL TRATADO DE LISBOA (2007): LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD.....	14
1. DEFINIENDO EL ALCANCE DE LA CLÁUSULA.....	14
2. NATURALEZA, ESTRUCTURA Y CONTENIDO	17
2.1 Obligaciones de la Unión	17
2.2 Obligaciones de los Estados miembros	20
2.3 Proceso de implementación de la cláusula	22
2.4 Evaluación de amenazas	23
IV. MECANISMOS DE COOPERACIÓN COMPLEMENTARIOS	26
1. PROTECCIÓN CIVIL (ARTÍCULO 196 TFUE)	26
2. AYUDA HUMANITARIA (ARTÍCULO 214 TFUE).....	27
3. CLÁUSULA DE ASISTENCIA MUTUA (ARTÍCULO 42.7 TUE)	29
V. CONCLUSIONES	31
VI. BIBLIOGRAFÍA	37

Listado de abreviaturas

CPM	Mecanismo de Protección Civil
CPS	Comité Político y de Seguridad
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PE	Parlamento Europeo
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

1. OBJETO DE ESTUDIO

Dada la actual preocupación social que ha desatado el tema del terrorismo y las catástrofes en la sociedad internacional, y, en concreto, en Europa, se ha creído necesario investigar sobre los distintos mecanismos de cooperación existentes con respecto a estos fenómenos. Concretamente, el objeto de este estudio es el análisis de la cláusula de solidaridad contenida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea desde sus orígenes hasta su inclusión en el TFUE, así como su posterior desarrollo. Es un mecanismo que recoge la obligación de la Unión y de los Estados miembros de actuar conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Se trata de una llamada a la cooperación entre Estados en materia de protección civil en un mundo que se enfrenta a nuevos riesgos y amenazas. Así pues, la finalidad que se persigue con este análisis es estudiar qué tipo de solidaridad existe actualmente en la UE, esto es, si tiene cabida la solidaridad “ideal” contemplada en los tratados y por ende, la cláusula de solidaridad.

Atendiendo a la estructura de este análisis, en la primera parte se estudian los orígenes de la solidaridad y la evolución del concepto de protección civil en el proyecto europeo, considerando el origen de la cláusula de solidaridad en el Tratado Constitucional. El lector podrá seguir la evolución que ha existido en el campo de la protección civil y apreciar el momento en el que el derecho primario se ocupa de ella, y por tanto la capacidad de respuesta europea deja de estar limitada por la ausencia de una adecuada base legal.

En una segunda parte, se procede al estudio en profundidad del artículo 222 TFUE donde se recoge la cláusula de solidaridad, definiendo su alcance, naturaleza, estructura y contenido. Así la cláusula se examina con detalle a partir de cada uno de los párrafos que componen dicho artículo. En este sentido, el precepto se estructura en cuatro párrafos que prevén obligaciones de la Unión, obligaciones de los Estados miembros, el proceso de implementación de la cláusula y la evaluación de amenazas que lleva a cabo el Consejo Europeo, respectivamente.

Para finalizar se ha considerado relevante examinar mecanismos de cooperación complementarios previstos en los tratados de la UE: el mecanismo de protección civil (artículo 196 TFUE), el de ayuda humanitaria (artículo 214 TFUE) y el de asistencia mutua (artículo

I. Introducción

42.7 TUE). El objetivo es analizar las semejanzas y diferencias con respecto a la cláusula de solidaridad. Este análisis se completará con unas conclusiones finales con el fin de determinar la viabilidad o no de la cláusula objeto de estudio.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El fenómeno que se trata no es nuevo, de hecho, algunos Estados de la UE ya han vivido antes experiencia de catástrofes y terrorismo. Sin embargo, en estos casos, se trataba de hechos aislados que los Estados solucionaban con sus capacidades nacionales. No obstante, en el momento presente la sociedad asiste a una toma de conciencia con estos fenómenos. En la prensa aparecen casi a diario noticias sobre el terrorismo en Europa, ejerciendo un importante selectivismo, esto es, unos hechos son olvidados por la atención mediática que se presta a otros, con independencia de su real incidencia en las personas o los bienes. Este selectivismo depende de las audiencias de los medios de comunicación e incide en la reacción internacional frente a estos acontecimientos. Ese bombardeo constante permite la difusión del fenómeno provocando un cambio social en su percepción y haciendo que pase de ser, por ejemplo, “cosas de Francia” a “terrorismo en Europa”.

La elección de este tema como objeto de investigación se debe a una motivación personal especial en el tema internacional, concretamente en la cooperación europea en situación de emergencia. Es un tema atractivo desde mi formación en derecho y además porque se fundamenta en uno de los pilares creadores de la Unión Europea: la solidaridad. Resulta interesante estudiar cómo Europa, con su historia tan sangrienta y dividida, camina hacia el entendimiento y la cooperación entre sus Estados miembros, fijándose objetivos ambiciosos, quizás más para un futuro, como los previstos en esta cláusula de solidaridad.

Existen estudios muy interesantes en la materia, si bien la cláusula de solidaridad es relativamente nueva y nunca ha sido activada, y por tanto se trata de estudios teóricos que se limitan a analizar e interpretar su contenido y viabilidad. En este sentido, De Guttury, Gestri & Venturini (2012) en su libro “International Disaster Response Law” o Fernández-Liesa (2011) en su artículo “Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales” llevan a cabo una excelente labor de análisis de la respuesta internacional en caso de desastres. Concretamente, Gestri dedica el Capítulo V de su libro al estudio de la cláusula de solidaridad y reflexiona sobre sus posibles interpretaciones, ofreciendo al lector una visión más enriquecedora que va más allá del sentido literal de la cláusula.

I. Introducción

Por otro lado, Jones (2007) ofrece en su libro “The Rise of European Security Cooperation” una visión muy positiva de la cooperación entre Estados miembros de la UE en el campo de la seguridad. Éste defiende los grandes avances que se están llevando a cabo en la cooperación entre Estados, como por ejemplo en la colaboración entre fuerzas militares.

Asimismo, Bara & Doktor (2010) narran la evolución que ha experimentado la cooperación en protección civil en la UE, añadiendo también una comparativa entre la situación de España y Reino Unido. En lo que respecta a un análisis en profundidad del contenido de la cláusula de solidaridad destacan los estudios de Konstadinides (2011) y Fuchs-Drapier (2011), éste último centrado en el terrorismo y mencionado como estudio de referencia en numerosas publicaciones.

Atendiendo a la viabilidad de la cláusula, cabe distinguir los estudios de Von Ondarza & Parkes (2010), integrantes del Instituto alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad, que proponen distintas cuestiones en la aplicación de la cláusula con el fin de aumentar su efectividad; el análisis de Myrdal & Rhinard (2010) que valoran la viabilidad de la cláusula teniendo en cuenta las distintas posiciones entre grupos de Estados diferenciados; y el estudio de Konstadinides (2013) que reflexiona sobre el espacio que existe hoy en día para la solidaridad.

3. METODOLOGÍA

En lo que se refiere a la metodología utilizada, se trata de un análisis crítico en profundidad de la cláusula de solidaridad en sus diferentes aspectos con el fin de poder formar una visión lo más objetiva posible de su viabilidad, que permita abordar con mirada crítica y conocimiento suficiente la cuestión de la solidaridad en la UE. El método utilizado es el inductivo, puesto que se han obtenido conclusiones generales a partir de premisas particulares, esto es, se han observado los hechos acaecidos en la UE y a partir de ellos se ha llegado a una generalización a cerca de la trascendencia actual de la cláusula de solidaridad.

Este estudio se apoya en evidencia histórica desde los mismos inicios del proyecto europeo, concediendo un papel central al soporte normativo. El análisis del articulado de derecho primario de la Unión Europea se completa con doctrina internacional en la materia y con casos de actualidad internacional, que ejemplifican el contenido normativo. En lo que respecta al sistema de citación, éste se corresponde al modelo de Harvard. Se ha escogido este método ante la ausencia de un sistema preferente en la Guía Docente y al tratarse de un método utili-

I. Introducción

zado por las Revistas de mayor impacto. Igualmente, los centros de investigación europeos y americanos recomiendan utilizar este sistema de citación. Con el objetivo de facilitar al lector, de forma simultánea a la lectura, las fuentes normativas de donde se ha extraído la información, éstas han sido directamente indicadas de forma completa al pie de página.

II. SOLIDARIDAD Y PROTECCIÓN CIVIL EN EL PROYECTO EUROPEO

1. ORÍGENES DEL CONCEPTO DE LA SOLIDARIDAD

La solidaridad se encuentra en los mismos orígenes de la Unión Europea. Cinco años después del final de la Segunda Guerra Mundial, Robert Schuman, entonces ministro francés de asuntos exteriores, proponía la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), lo que supondría el primer paso hacia la creación de la actual Unión Europea. Éste pronunció las siguientes palabras: “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”. (Schuman 1950) Esta solidaridad de hecho encontraba su fundamento en la interdependencia entre Estados, y a partir de entonces ha ido evolucionando a lo largo del tiempo.

En el Tratado de la Comunidad Económica Europea la solidaridad fue primeramente asociada con el mercado interno, la cohesión económica y social y las relaciones industriales, resultando fundamental en el desarrollo del concepto de una “Europa social”.

Posteriormente, en el Tratado de Maastricht, la solidaridad en forma de ayuda mutua jugó un papel muy importante a la hora de articular la política exterior y de seguridad de la Unión. Tras el Tratado de Lisboa la solidaridad mutua se manifiesta en un gran número de disposiciones desde inmigración y asistencia financiera hasta energía y seguridad. (Konstadinides 2011)

En este sentido, la solidaridad está presente en el establecimiento de una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores (artículo 67.2 TFUE); en la asistencia financiera a un Estado miembro en casos de dificultades graves ocasionadas por catástrofes naturales u acontecimientos excepcionales (artículo 122 TFUE) o en la política energética de la Unión (artículo 194 TFUE). Finalmente, en el área de la seguridad y defensa, la solidaridad ha adquirido una nueva dimensión legal que ofrece una mejor respuesta a atentados como el de Madrid de 2004, a terremotos o a pandemias. Pues bien, el Tratado de Lisboa introdujo dos disposiciones que se preocupan por la solidaridad en el campo de la seguridad y defensa, y cuyas diferencias se analizarán en profundidad a lo largo de este estudio: la cláusula de asistencia mutua y la cláusula de solidaridad.

II. Solidaridad y Protección Civil en el Proyecto Europeo

Primero, la cláusula de asistencia mutua recogida en el artículo 42.7 TUE hace referencia a la solidaridad en caso de que un Estado miembro sea objeto de una agresión armada en su territorio, obligando al resto de Estados a prestarle ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance. Los Estados están obligados a prestar ayuda *ex post*, es decir, no existe un deber de ayuda preventiva o de protección con anterioridad a la agresión armada. Asimismo, se trata de una cláusula de carácter intergubernamental, lo que implica que no existe una transferencia de competencias a las instituciones de la UE, y que por lo tanto los Estados tan sólo están obligados horizontalmente. Ésta fue la cláusula que invocó Francia tras los atentados terroristas del 13 de noviembre del 2015.

Por otro lado, la cláusula de solidaridad prevista en el artículo 222 TFUE recoge la obligación de la Unión y de los Estados miembros de actuar conjuntamente si un Estado sufre un ataque terrorista o un desastre de origen natural o humano. Esta cláusula sí recoge medidas preventivas y de protección, y además posee una naturaleza supranacional, en la medida en que los Estados cuentan con una obligación vertical hacia las instituciones europeas. En lo que respecta a su aplicabilidad práctica, esta cláusula todavía no ha sido invocada por ningún Estado miembro.

Una vez analizada la solidaridad presente en los tratados de la UE, cabe inferir un concepto quizás más “ideal” que real de ésta. Si nos remontamos al origen etimológico de la palabra solidaridad observamos que proviene del término latino *soliditas*, que hacía referencia a una realidad entera y unida donde los elementos que conformaban ese todo eran de igual naturaleza. En la misma línea, la Real Academia Española define la solidaridad como “modo de derecho u obligación *in solidum*”, es decir es aquel comportamiento realizado por entero, por el todo. Pues bien, la solidaridad plasmada en los textos normativos de la UE se corresponde con esta idea de comportamiento desinteresado entre los miembros homogéneos de un todo, la Unión Europea, donde éstos tan sólo se mueven por la convicción de justicia e igualdad. Lo que pretende analizar este estudio es precisamente si este tipo de solidaridad “ideal”, en la que los Estados miembros cuentan con una naturaleza homogénea y se asisten mutuamente de forma desinteresada por el bien común, tiene cabida hoy en día en la UE, y con ella una de sus manifestaciones principales, la cláusula de solidaridad.

2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE LA PROTECCIÓN CIVIL: LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL

El concepto de protección civil tiene su origen en la Segunda Guerra Mundial con el desarrollo de mecanismos nacionales de defensa civil como consecuencia de los bombardeos aéreos sufridos por las ciudades y poblaciones civiles. Estos mecanismos tenían como principal objetivo proteger a los civiles de los ataques militares. Desde el final de la Guerra Fría el foco de atención se ha trasladado de las amenazas militares a un amplio abanico de riesgos, que incluye desastres naturales, industriales y tecnológicos, así como actos deliberados como el terrorismo. Como consecuencia, en muchos países la defensa civil ha sido remplazada por la protección civil y la gestión de desastres ya no está conectada con ningún escenario específico, sino que abarca todos los posibles riesgos y amenazas a los que una sociedad puede enfrentarse. (Bara & Doktor 2010)

En 1985 la protección civil europea se estableció formalmente como un campo de cooperación dentro de las comunidades europeas. Fue el primer acuerdo de coordinación en caso de grandes catástrofes. La responsabilidad de las actividades de las comunidades europeas en esta área fue atribuida a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea. (Bara & Doktor 2010) A partir de entonces, los grandes desastres naturales y ataques terroristas que han tenido lugar en Europa han impulsado la cooperación y protección civil, dando lugar a la creación de nuevos instrumentos.

El primer instrumento normativo importante fue el Programa de Acción Comunitaria establecido en 1997 con el objetivo de fomentar la cooperación entre Estados miembros en materia de protección civil. Este programa ofrecía apoyo financiero para los Estados miembros que tomaran medidas dirigidas a disminuir los riesgos y daños causados a las personas, bienes y medio ambiente, a mejorar la preparación de personas encargadas de la protección civil, y a reforzar la eficacia de las técnicas de intervención, como la adaptación de las nuevas tecnologías a las necesidades de la protección civil.¹

¹ Consejo 1997, Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1997 para la creación de un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n ° 98/22/CE.

II. Solidaridad y Protección Civil en el Proyecto Europeo

Poco después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, una decisión del Consejo constituyó el Mecanismo de Protección Civil (en adelante CPM por sus siglas en inglés) con el objetivo de ofrecer asistencia coordinada a Estados víctimas de desastres naturales o de origen humano tanto en Europa como fuera de ella. Esta asistencia se traduce en la movilización de medios de los Estados participantes en la gestión de desastres, esto es, equipos de búsqueda y rescate, servicios médicos, acomodación temporal o capacidades de extinción de incendios. Su principal instrumento es el Centro de Control e Información, un centro de comunicación que opera las veinticuatro horas del día. Cuando un Estado solicita asistencia, el centro notifica a los Estados participantes y éstos le transmiten sus ofertas de ayuda. Para su buen funcionamiento cuenta con una base de datos que contiene los recursos que pueden estar disponibles de los órganos de protección civil de los Estados en caso de desastre.²

Entre los Estados participantes se incluyen los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea junto con Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia, Macedonia y Turquía. Hoy en día cualquier Estado del mundo puede solicitar la asistencia del CPM, y desde su creación ha supervisado más de trescientos desastres. Intervino en algunas de las catástrofes más devastadoras que han ocurrido en el mundo, como el terremoto de Haití en 2010, el triple desastre en Japón en 2011, el tifón Haiyan que golpeó Filipinas en 2013, las inundaciones en Serbia y Bosnia y Herzegovina en 2014, el brote de Ébola en 2014, el conflicto de Ucrania en 2014, el terremoto de Nepal en 2015 y la crisis de los refugiados en Europa de 2013 que persiste en la actualidad. (Comisión Europea 2016)

En 2006 Michael Barnier, antiguo comisario europeo y antiguo ministro francés, presentó un informe a la Comisión con una serie de recomendaciones con el objetivo de fortalecer las capacidades de la Unión en la gestión de desastres. La sección del informe titulada “Por una fuerza de protección civil europea” contiene una propuesta de fuerza común de protección civil, diseñada para aumentar la habilidad de la UE en la gestión de crisis humanitarias tanto dentro como fuera de la Unión. No obstante, la responsabilidad de abordar estos

² Consejo 2001, Decisión del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 2001/792/CE.

II. Solidaridad y Protección Civil en el Proyecto Europeo

problemas era de cada Estado miembro individualmente sin disposiciones concretas que le dieran a la Unión la competencia de actuar como un garante de seguridad.³

Un año más tarde se creó el Instrumento de Financiación de la Protección Civil 2007-2013, que permitió incrementar la eficacia de medidas de preparación y respuesta a las emergencias graves y, en particular, de las medidas adoptadas en el marco de la cooperación entre Estados miembros mediante el CPM.⁴ En febrero de 2009, la Comisión adoptó un enfoque integrado en la gestión de desastres que cubre todo el ciclo de catástrofes abarcando preventión, preparación, respuesta y recuperación en caso de desastre natural o de origen humano, que ocurra en la Unión o en terceros países.⁵ El Instrumento de Financiación de la Protección Civil proporcionaba financiación para las actividades relacionadas con la prevención, la preparación y la respuesta de una catástrofe. Por otra parte, en la fase de recuperación la Comisión también facilita ayuda financiera al Estado afectado a través del Fondo de Solidaridad de la UE, que se estableció en noviembre de 2002 tras graves inundaciones en Europa central. (Bara & Doktor 2010)

Al no existir una base legal específica para la adopción de legislación en protección civil, las decisiones para el establecimiento de mecanismos como el CPM o el Instrumento de Financiación de la Protección Civil se tomaron bajo la llamada cláusula de flexibilidad, prevista en el artículo 308 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en adelante TCE. Esta cláusula permitía al Consejo tomar medidas a fin de cumplir algún objetivo de la Comunidad si ésta no había previsto los poderes de acción necesarios. Es cierto que el artículo 3.1 TCE contenía un listado de actividades en las que la Comunidad podía aplicar medidas para llevar a cabo los propósitos enunciados en el artículo 2 TCE. Entre ellas se encontraban las “medidas en las esferas de la energía, la protección civil y turismo”. No obstante, esa referencia no constituyó en sí misma una base legal para la adopción de medidas de la Comunidad Europea en estas tres esferas. Igualmente, no se acompañó de ninguna disposición en el Tratado que articulara los objetivos de las medidas a adoptar o estableciera las bases legales

³ Barnier, M 2006, *Por una fuerza de protección civil europea*, Michel Barnier, visto 17 de mayo 2017, <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier/_031006barnier_en.pdf>.

⁴ Consejo 2007, Decisión del Consejo de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil, *Diario Oficial de la Unión Europea* n ° 2007/162/CE.

⁵ Comisión Europea 2009, Comunicación de la Comisión Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano, *Diario Oficial de la Unión Europea*, COM/2009/0082.

II. Solidaridad y Protección Civil en el Proyecto Europeo

apropiadas para la adopción de actos normativos, por lo que la competencia en protección civil estaba en el aire. En definitiva, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, el dibujo legal derivado de derecho primario permaneció sin cambios. (De Guttry, Gestri & Venturini 2012)

En 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la protección civil se convierte en un sector de política formal. El TFUE ofrece por primera vez una definición de las diferentes categorías de competencias de la Unión, y así aparecen recogidas en su artículo 2. De este Tratado se desprende que la principal responsabilidad en materia de protección civil recae en los Estados miembros, si bien establece que la Unión tiene competencia para apoyar, coordinar o complementar sus acciones en este ámbito (artículo 6 f TFUE). Esta competencia de la Unión en protección civil está precisada en el artículo 196 TFUE. Este artículo establece la protección civil como un área de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, donde la Unión apoya, complementa y coordina las acciones de los Estados en respuesta de desastres naturales o de origen humano. Por otro lado, la cláusula de solidaridad, prevista en el artículo 222 de este mismo tratado, prevé que la Unión y los Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Esta cláusula ha ampliado el espectro de amenazas al que puede dar respuesta la Unión, desde amenazas tradicionales, como la contaminación marina, inundaciones o terremotos, hasta nuevas amenazas como ataques terroristas o ciberataques. Ambos tipos necesitan de una respuesta flexible y buenas capacidades de planificación. (Konstadinides 2011)

El Programa de Estocolmo fue un importante plan de trabajo de la Unión en el espacio de libertad, seguridad y justicia para el período 2010-2014. En su apartado “Prioridades Políticas”, el Consejo Europeo subrayó la importancia de elaborar una estrategia de seguridad interior como instrumento esencial para “proteger la vida y la seguridad de los ciudadanos de la Unión”. Señala la necesidad de una estrategia con un “refuerzo de la cooperación policial, de gestión de las fronteras, de protección civil, gestión de catástrofes y cooperación judicial en materia penal”. Asimismo, hace referencia explícita a la cláusula de solidaridad, estableciendo que “la Unión debe basar su trabajo en la solidaridad entre los Estados miembros y aplicar íntegramente el artículo 222 del TFUE”.⁶

⁶ Consejo Europeo 2010, ‘Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano’, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010/C 115/01, p.4.

II. Solidaridad y Protección Civil en el Proyecto Europeo

Otro instrumento importante en materia de protección civil es la Comunicación de la Comisión de noviembre de 2010 titulada “La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en Acción: cinco medidas para una Europa más segura”, basada en la Estrategia de Seguridad Interna adoptada en marzo de 2010. Se trata de un documento que busca guiar la estrategia de seguridad de la Unión y no de un medio con el que proveer a las instituciones de la UE de un mandato directo para desarrollar instrumentos de políticas de defensa. Contiene cinco objetivos estratégicos que pueden utilizarse como referencia para el artículo 222 TFUE: 1) desarticular las redes de la delincuencia internacional, 2) prevenir el terrorismo y abordar la radicalización y la captación, 3) aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio, 4) reforzar la seguridad a través de la gestión de fronteras y 5) reforzar la resistencia de Europa frente a la crisis y las catástrofes.⁷

En 2013 se creó el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea por decisión del Parlamento Europeo (PE) y del Consejo, que deroga la decisión por la que se creó el CPM y aquella que estableció el Instrumento de Financiación de la Protección Civil. Este mecanismo pone un mayor énfasis en la prevención de desastres y en la preparación, con una atención especial en la evaluación de riesgos nacionales y en la planificación de la gestión de riesgos. De igual modo, añade que este Mecanismo de la Unión debe contribuir a la aplicación de la cláusula de solidaridad poniendo a disposición sus recursos y sus capacidades cuando sea necesario.⁸

Atendiendo al origen de la cláusula de solidaridad, la idea de una cláusula de este tipo fue primeramente articulada en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004), más conocido como Constitución Europea o Tratado Constitucional, cuya entrada en vigor se vio impedida por el rechazo en referéndum de Francia y Holanda. El contenido del artículo de dicho Tratado Constitucional es idéntico al del actual artículo 222 TFUE, pero repartido en dos artículos, el I-43, que recoge la obligación de asistencia de la Unión Europea, y el artículo III-329 que incluye la obligación de los Estados miembros, así como el mecanismo de implementación de la cláusula. Así pues, mientras que actualmente la cláusula de soli-

⁷ Comisión Europea 2010, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura, *Diario Oficial de la Unión Europea*, COM/2010/0673

⁸ Consejo y Parlamento Europeo 2013, Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n ° 1313/2013/UE.

II. Solidaridad y Protección Civil en el Proyecto Europeo

daridad se encuentra de forma íntegra en la Quinta Parte “Acción Exterior de la Unión”, en el Tratado Constitucional el artículo I-43 estaba integrado en el Título V que llevaba como rúbrica “Del ejercicio de las competencias de la Unión”, mientras que el artículo III-329 se encontraba en el Título V dedicado a la acción exterior de la Unión.

Desde las primeras etapas del proceso de negociación del Tratado existía consenso entre los Estados miembros en poner a disposición todos los medios disponibles, como recursos militares y cooperación policial y judicial, para la protección de la población civil y las instituciones democráticas en caso de ataque terrorista u otro desastre. Esta cláusula fue bien acogida desde un primer momento porque los Estados advirtieron que la protección de los ciudadanos y la gestión de las consecuencias serían más efectivas con medios de cooperación europeos que de manera unilateral. (Konstadinides 2011) Por tanto, ante la imposibilidad de afrontar un desastre por sí mismos necesitan acceder a medios de la UE y de otros Estados miembros.

En lo que respecta a la redacción de la cláusula, ésta se atribuye al Grupo de Trabajo VIII de Defensa de la Convención Europea para el proyecto de Constitución (2002-2003). Este Grupo de Trabajo se ocupó de la seguridad y defensa y tenía como objetivo determinar cómo la Unión debía desarrollar sus instrumentos en materia de seguridad colectiva. Debido a esto, se redactó una cláusula de asistencia entre Estados en caso de ataque terrorista. Así quedó reflejado en el informe final del Grupo VIII:

Esta cláusula permitiría la movilización de todos los instrumentos puestos a disposición de la Unión, mediante acciones en el territorio de la Unión destinadas en particular a prevenir la amenaza terrorista, proteger a la población civil y a las instituciones democráticas y prestar ayuda a un Estado miembro en su territorio para hacer frente a las implicaciones de un posible ataque terrorista. Se trataría, pues, de sacar provecho del carácter interdisciplinar 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.⁹

Sólo más tarde esta cláusula se extendería también a desastres naturales y de origen humano tras una propuesta de Michel Barnier, quien fue además presidente de este Grupo de Trabajo. En un primer momento su propuesta fue vista con recelo, si bien al final tuvo un im-

⁹ Convención Europea 2002, Informe final de del Grupo VIII “Defensa”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº 461/02.

II. Solidaridad y Protección Civil en el Proyecto Europeo

pacto significativo. Propuso conceder un papel más importante a la Unión no sólo en amenazas intencionales sino también en desastres tanto de origen natural como humano. Posteriormente se aprobó el proyecto de la cláusula con esta propuesta en el Pleno de la Convención Europea y se constituyó en forma de Declaración de Solidaridad. (Myrdal & Rhinard 2010).

Tras el ataque terrorista en Madrid el 11 de marzo de 2004 la intervención en caso de desastres humanitarios se hizo imperativa. Estos eventos llevaron a la Unión a lanzar un Plan de Acción para Combatir el Terrorismo acompañado por la Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo de 25 de marzo de 2004¹⁰, que contiene una declaración sobre la solidaridad contra el terrorismo. Este compromiso de solidaridad fue más de carácter pragmático que legalmente vinculante, pero dio lugar a un debate político sobre el futuro de la protección civil en la Unión. Estos fueron los objetivos estratégicos fijados en la Declaración¹¹:

- Fortalecer el consenso internacional e intensificar los esfuerzos internacionales para luchar contra el terrorismo.
- Restringir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y otros recursos económicos.
- Aumentar al máximo la capacidad de los órganos de la UE y de los Estados miembros para descubrir, investigar y procesar a los terroristas y prevenir atentados terroristas.
- Salvaguardar la seguridad del transporte internacional y garantizar sistemas eficaces de control de fronteras.
- Reforzar la capacidad de los Estados miembros para afrontar las consecuencias de un atentado terrorista.
- Reflexionar sobre los factores que propician el apoyo al terrorismo y la captación de terroristas.

Tras el fracaso del Tratado Constitucional, la cláusula de solidaridad tuvo que esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 para desplegar sus efectos a través del TFUE. Como se ha hecho referencia anteriormente, es el momento en que el derecho primario se ocupa de la protección civil y por tanto la capacidad de respuesta europea deja de estar limitada por la ausencia de una adecuada base legal.

¹⁰ Consejo 2004, Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo de 25 de marzo de 2004, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº7906/04.

¹¹ *Op cit.*, p.10.

III. INNOVACIONES EN EL TRATADO DE LISBOA (2007): LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD

1. DEFINIENDO EL ALCANCE DE LA CLÁUSULA

La cláusula de solidaridad está recogida en el artículo 222 TFUE. Ésta se fundamenta en una obligación de los Estados miembros de cooperar conjuntamente con la Unión para asistirse mutuamente en caso de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano. Así, el prerrequisito para la activación de esta cláusula es el hecho de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o víctima de un desastre natural o de origen humano. No obstante, el artículo no establece qué se debe entender por estos conceptos.

En lo que se refiere al concepto de ataque terrorista, una posible definición se establece en la decisión de 13 de junio de 2002 del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo, como aquel ataque llevado a cabo por “una organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto período de tiempo, que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo”.¹² Por delito de terrorismo se entiende:

intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.¹³

En cuanto al concepto de catástrofe¹⁴, desde la perspectiva internacional no existe una noción jurídica internacional universalmente aceptada. La decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión ofrece una definición de catástrofe como “toda situación que tenga o pueda tener efectos graves para las personas, el medio ambiente o los bienes, incluido el patrimonio cultural”.¹⁵

¹² Consejo 2002, Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo, artículo 2, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 2002/475/JAI.

¹³ *Op cit.*, artículo 1.

¹⁴ Los términos “desastre” y “catástrofe” se utilizan en este estudio como sinónimos.

¹⁵ Consejo y Parlamento Europeo 2013, Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, artículo 4.1, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 1313/2013/UE.

III. Innovaciones en el Tratado de Lisboa (2007): la Cláusula de Solidaridad

De esta definición se pueden extraer algunas consideraciones. Primero, la noción de desastre es vaga e indeterminada, en el sentido de que ciertos acontecimientos pueden ser considerados como una catástrofe si se producen con un determinado nivel muy superior al normal. Así pues, quedarían incluidas realidades muy variadas, desde la explosión de una fábrica al hundimiento de un buque, una catástrofe aérea, el descarrilamiento de trenes, accidentes nucleares, catástrofes derivadas del transporte de mercancías peligrosas etc. (Fernández-Liesa 2011)

Segundo, se hace referencia a una situación “que tenga o pueda tener efectos graves”, es decir, no se requiere de la existencia de un daño real, sino que puede bastar la existencia de un daño potencial, de una situación de riesgo. Tercero, se mencionan los daños a personas, bienes o medio ambiente. Los daños a personas o a bienes son conocidos en el derecho, pero los daños al medio ambiente son más difusos, y por tanto son difícilmente protegibles en la comunidad internacional, como ocurre por ejemplo con los daños a la atmósfera. (Fernández-Liesa 2011)

Junto a estos factores hay definiciones que introducen otros elementos como la imprevisibilidad del acontecimiento, si bien como argumenta Fernández-Liesa (2011) la noción de imprevisibilidad es relativa, es decir, una suceso es previsible en la medida en que cada determinado tiempo puede producirse y de ahí la importancia de los mecanismos de prevención. Otro elemento que a menudo se introduce es la existencia de daños inmediatos o diferidos, que significa que el daño puede producirse a medio o largo plazo como ocurre con los accidentes nucleares que, por ejemplo, pueden aumentar los niveles de cáncer. (Fernández-Liesa 2011) En definitiva, la poca precisión y el carácter difuso del artículo 222 TFUE amplía en gran medida el rango de desastres por los que los Estados miembros pueden activar la cláusula.

Ahora bien, la redacción de la cláusula también distingue entre desastre natural y desastre de origen humano. En realidad a pesar de que se denominan de origen natural, el factor humano es relevante tanto en sus causas como en sus consecuencias. Así un incendio puede de ser provocado por una causa natural, o una inundación puede ser promovida por el calentamiento del planeta, pero tienen lugar en gran parte por la acción del hombre. Lo mismo ocurre con las consecuencias, un desastre natural tiene más o menos víctimas según las medidas de prevención que se hubieran tomado. (Fernández-Liesa 2011)

III. Innovaciones en el Tratado de Lisboa (2007): la Cláusula de Solidaridad

La pregunta que surge a continuación es si el desastre, a efectos de la aplicación de la cláusula de solidaridad, debe producirse en el territorio de la Unión o puede tener lugar fuera de éste. Puede suceder que el desastre ocurra en un tercer Estado, pero que afecte a ciudadanos de uno o varios Estados de la Unión. Igualmente, puede darse el caso de una emergencia sin una dimensión territorial precisa como en el caso de las epidemias. Pues bien, hay autores como Marco Gestri que no se muestran contundentemente en contra de la aplicación de la cláusula en caso de desastre ocurrido fuera del territorio de la UE, sino que valoran ir más allá del sentido literal del artículo 222 TFUE. (Gestri 2012) No obstante, hay autores que defienden que dicha cláusula no tiene cabida en estos casos. Así pues, Fuchs-Drapier (2011) mantiene que la cláusula no es de aplicación si tiene lugar un ataque terrorista en un tercer Estado aunque afecte a ciudadanos de la Unión.

Atendiendo al sentido literal del artículo, éste prevé la aplicación de la cláusula cuando un Estado miembro es víctima de un desastre. Además establece que la asistencia se debe prestar en el territorio del Estado miembro que ha sido víctima. Por tanto, de estas afirmaciones se deduce que los desastres sólo pueden ocurrir dentro de la Unión. No obstante, este artículo está sorprendentemente situado en la Quinta Parte del TFUE dedicada a la Acción Exterior de la Unión. Asimismo, en la propuesta de aplicación de la cláusula interviene, además de la Comisión, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

A esto se añade que el Consejo será asistido, en la adopción de su decisión, tanto por un comité de seguridad interna como de seguridad externa, el Comité Político y de Seguridad (CPS) y el Comité del artículo 71, respectivamente. Incluso el Parlamento Europeo se posicionó a favor de una interpretación extensiva del alcance territorial de esta cláusula. En este sentido, pidió a la Comisión que, al establecer el dispositivo de reacción europea en caso de catástrofe, tuviera en cuenta la cláusula de solidaridad y sus disposiciones de aplicación, “que garantizarían una respuesta más efectiva y coherente frente a las catástrofes que se produjeran dentro y fuera de la Unión Europea”.¹⁶ En resumen, podría interpretarse que la cláusula también es susceptible de activación ante un desastre que tiene lugar fuera del territorio de la Unión.

¹⁶ Parlamento Europeo 2011, ‘Propuesta de resolución sobre una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria’, 2011/2023.

III. Innovaciones en el Tratado de Lisboa (2007): la Cláusula de Solidaridad

Atendiendo a su posición en el TFUE, la cláusula de solidaridad se localiza en la Quinta Parte “Acción Exterior de la Unión” en el Título VII “Cláusula de solidaridad” del TFUE. Se argumenta en la doctrina que este artículo se encuentra de alguna manera aislada. Esto refleja quizás el sentimiento de los redactores del Tratado de que una previsión así no se ajusta perfectamente con la acción exterior de la Unión (Quinta Parte TFUE) ni en la Sección 2 del TUE (Política Común de Seguridad y Defensa) como una parte integrada en el artículo 42.7. Parece que niegan que la dimensión del terrorismo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se esté convirtiendo hoy en día rápidamente en un campo permanente de la política de la Unión. No obstante, es cierto que el artículo 222 TFUE va más allá de la PCSD comprometiendo también instrumentos no militares. (Konstadinides 2013).

2. NATURALEZA, ESTRUCTURA Y CONTENIDO

A continuación, se estudiará la naturaleza, el contenido, y la estructura de la cláusula a través de su redacción y de las interpretaciones que de ella ha realizado la doctrina. El artículo 222 TFUE prevé obligaciones tanto para la Unión como para los Estados miembros. El primer párrafo se centra en las responsabilidades de la Unión mientras que el segundo contiene aquellas que competen a los Estados. El tercer párrafo establece el proceso de implementación de la cláusula y el último hace referencia a la evaluación de riesgos que lleva a cabo el Consejo Europeo.

2.1 Obligaciones de la Unión

La redacción del primer párrafo del artículo 222 TFUE es la siguiente:

La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

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

III. Innovaciones en el Tratado de Lisboa (2007): la Cláusula de Solidaridad

El primer párrafo de este artículo establece que la Unión y los Estados miembros deben actuar conjuntamente en un espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o es víctima de una catástrofe natural o de origen humano. En este sentido, dispone que la Unión debe movilizar todos los instrumentos de los que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros. Esta es una de las notas características de esta cláusula, puesto que se trata una obligación de naturaleza supranacional, no sólo intergubernamental.

Pues bien, este párrafo se divide en dos apartados. El primero hace referencia a las obligaciones de la Unión en caso de amenaza o ataque terrorista en un Estado miembro. En ellas se incluyen la prevención de una amenaza terrorista, la protección de las instituciones democráticas y de la población civil de posibles ataques terroristas, y la prestación de asistencia en caso de ataque terrorista a petición de las autoridades políticas del Estado afectado.

El segundo apartado alude a la obligación de la Unión de prestar asistencia a un Estado miembro, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano. Esto implica que la UE no puede por iniciativa propia prestar asistencia a un Estado, sino que es requisito necesario que las autoridades políticas de ese Estado hayan solicitado ayuda previamente. Es lo mismo que ocurre con la prestación de asistencia en caso de ataque terrorista del primer apartado de este mismo párrafo, esto es, cuando se trata de actuar y ya no de prevenir o proteger, es precisa la solicitud por parte del Estado afectado.

La separación en estos dos apartados parece sugerir que las obligaciones son mayores en caso de ataque terrorista que en caso de desastre natural o de origen humano puesto que además de asistencia se incluyen acciones de prevención y protección.

En este punto pueden surgir dudas sobre qué alcance pueden tener estas acciones preventivas. Siguiendo una interpretación restrictiva, las tareas preventivas se referirían exclusivamente a aquellas que se llevan a cabo en los momentos inmediatamente anteriores al ataque, como la puesta a disposición de equipos de intervención para detener ataques. En el caso de España estos equipos están compuestos por las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en virtud del Plan de Prevención y Protección Antiterrorista¹⁷. El Plan prevé la colaboración de los servicios de seguridad privada si existe nivel 1 de amenaza terrorista, y de las Fuerzas Armadas, que serán alertadas para su eventual intervención en el

¹⁷ Comité Ejecutivo para el Mando Unificado del Ministerio del Interior del Gobierno de España 2009, Plan de Prevención y Protección Antiterrorista.

III. Innovaciones en el Tratado de Lisboa (2007): la Cláusula de Solidaridad

nivel 3 y cuya colaboración está prevista en el nivel 4. En este último nivel se prevé además la activación del Equipo Policial de Apoyo ante grandes ataques terroristas, que está formado por personal del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, e integra las especialidades de Información, Policía Científica, Desactivación de Explosivos, y Especialistas en Defensa Nuclear, Radiológica, Biológica y Química (NRBQ). (Inteligencia, Espionaje y Servicios Secretos 2017).

No obstante, otros autores defienden una interpretación más amplia y sugieren que las acciones preventivas hacen referencia a la protección de infraestructuras, cooperación entre los servicios de inteligencia o protocolos avanzados para cooperación policial. (Myral & Rhinard 2010) Este sería el caso de la transmisión de datos de carácter personal e informaciones sobre determinadas personas, en la medida en que existan hechos que permitan justificar la presunción de que aquellas van a cometer un atentado terrorista. Incluso hay autores que consideran también la posibilidad de una asistencia *ex post*, es decir, una vez ocurrido el ataque. De esta manera, Fuchs-Drapier (2011) concede un significado más amplio a la expresión “en caso de ataque terrorista”, considerando la posibilidad de que después de haber sido objeto de un ataque terrorista, las autoridades políticas del Estado afectado puedan pedir ayuda en su territorio a fin de eliminar más amenazas.

Como ya se ha indicado, de estos apartados se desprende que la cláusula de solidaridad se activa por una solicitud de las autoridades políticas del Estado que ha sido víctima. En otras palabras, la Unión formalmente no tiene el derecho de tomar la iniciativa en este contexto y el Estado víctima es libre, por lo menos desde la perspectiva de este artículo, de no pedir asistencia a la Unión. Al referirse a autoridades políticas está reenviando a autoridades centrales de gobierno, en otras palabras, una autoridad regional o local podría tener la competencia de solicitar la intervención de la Unión sólo con el consentimiento del gobierno central del Estado en cuestión. (De Guttury, Gestri & Venturini 2012)

Por su parte, Fuchs-Drapier (2011) sostiene que un Estado miembro distinto del afectado y la propia Comisión podrían activar la cláusula para prevenir una amenaza terrorista en el territorio de un Estado miembro y proteger a las instituciones democráticas y población civil. La inmediatez de una amenaza terrorista, argumenta Fuchs-Drapier, podría justificar que fuera activada por Estados no afectados o por la Comisión porque la naturaleza del terrorismo implica que la seguridad de todos los Estados está en peligro. No obstante, reconoce que desde un punto de vista político, el hecho de que otro Estado pudiera activar la cláusula revelaría que la solidaridad de la Unión en el campo de la seguridad colectiva prevalecería sobre la

III. Innovaciones en el Tratado de Lisboa (2007): la Cláusula de Solidaridad

soberanía nacional. Esto último tendría efectos muy graves puesto que ningún Estado querría que la UE, por decisión de la Comisión o de otro Estado miembro, en cualquier caso por decisión ajena al mismo Estado afectado, tuviera el control sobre su territorio. Si una previsión como ésta estuviera prevista en el texto normativo del artículo 222 TFUE muchos Estados repensarían incluso su pertenencia a la UE, puesto que significaría que la soberanía nacional quedaría al servicio de la seguridad colectiva de la UE.

2.2 Obligaciones de los Estados miembros

La redacción del segundo párrafo del artículo 222 TFUE es la siguiente:

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

El segundo párrafo contiene las obligaciones de los Estados miembros. Se trata de un deber de asistencia a un Estado miembro objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, y de nuevo tiene que estar solicitada por el Estado víctima. Así si las autoridades del Estado afectado no solicitan asistencia, el resto de Estados no están facultados para prestarla. Habría que valorar si esto último no choca en cierta medida con el principio fundamental de Derecho internacional de cooperación internacional, esto es, cuando un Estado se ve desbordado en su capacidad de reacción ante un desastre debe permitir la cooperación internacional. (Fernández-Liesa 2011) Esta cooperación es la que podrían haber solicitado los Estados que se han enfrentado a alguna de estas situaciones recientemente.

Así pues, Italia podría haber acudido a este mecanismo europeo tras sufrir fuertes terremotos el pasado año 2016. Lo mismo ocurre con aquellos Estados europeos que recientemente han sufrido ataques terroristas (Francia, Bélgica, Alemania, Suecia o Reino Unido). Francia podría haber invocado esta cláusula en enero de 2015 tras el atentado terrorista en París contra Charlie Hebdo, semanario satírico francés; en los tiroteos de París en noviembre de 2015 que tuvieron lugar en la sala de conciertos Bataclan, en un restaurante y en una cafetería; y en el atentado terrorista en Niza ocasionado por un camión lanzado contra la multitud durante los festejos del 14 de julio del pasado año.

III. Innovaciones en el Tratado de Lisboa (2007): la Cláusula de Solidaridad

También Bélgica podría haber activado esta cláusula en los atentados terroristas sufridos en marzo de 2016 que tuvieron lugar en el aeropuerto y en la red de metro de Bruselas. A su vez, Alemania tuvo la oportunidad de haber solicitado la cooperación europea tras el ataque terrorista del pasado diciembre en Berlín, cuando un camión arrolló los mercadillos navideños abarrotados de personas. Lo mismo cabe decir de Suecia, que también vivió un episodio terrorista el pasado mes de abril, cuando de nuevo un camión fue lanzado contra un centro comercial en Estocolmo. Por último, Reino Unido se ha convertido en uno de los principales objetivos terroristas tras el ataque del pasado mayo de 2017 al finalizar un concierto en la ciudad de Manchester, y el atropello múltiple y apuñalamiento indiscriminado que tuvo lugar en el Puente de Londres y en el mercado Borough de la capital británica un mes después. Ninguno de estos Estados activó esta cláusula al sufrir una catástrofe o un ataque terrorista. En la última parte de este estudio se analizarán los motivos que llevaron a estos Estados a recurrir a otros mecanismos de ayuda.

A primera vista parece que la intervención de los Estados miembros se limita exclusivamente a acciones de respuesta, es decir actividades que se llevan a cabo *ex post*. No obstante, hay autores como De Guttury, Gestri and Venturini (2012) que consideran que la obligación de actuar “conjuntamente en un espíritu de solidaridad” podría implicar una interpretación extensiva de la obligación, incluyendo también las fases de prevención y preparación. Igualmente, el Consejo llevó a cabo en el Programa de Estocolmo una interpretación más expansiva de la obligación de asistencia entre Estados miembros:

La gestión de catástrofes por parte de la Unión se basa en dos principios fundamentales: la responsabilidad de los Estados miembros de dispensar a sus ciudadanos la protección necesaria teniendo en cuenta los riesgos y las amenazas existentes, y la solidaridad entre Estados miembros para ayudarse mutuamente antes, durante y después de una catástrofe, cuando esta supera las capacidades nacionales o afecta a más de un Estado miembro.¹⁸

En cuanto a la forma en que se deben prestar asistencia los Estados, no existe un modelo uniforme en lo que se refiere a los medios aportados, sino que cada Estado decide qué medios poner a disposición del Estado víctima. La declaración anexa 37 relativa al artículo 222 TFUE dispone que cada Estado miembro tiene el derecho de elegir los medios más apro-

¹⁸ Consejo Europeo 2010, ‘Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano’, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010/C 115/01, p.25.

III. Innovaciones en el Tratado de Lisboa (2007): la Cláusula de Solidaridad

piados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro. En el primer párrafo de este artículo expresamente se hace referencia a los medios militares puestos a disposición por los Estados miembros. Éstos juegan un papel relevante. En las inundaciones de Europa Central en 2002 más de 40.000 soldados de la Defensa Federal Alemana proporcionaron ayuda para transporte, mantenimiento de diques y evacuación de ciudadanos. No obstante, hay que diferenciar entre medios militares con mandato ejecutivo y los que no cuentan con poder ejecutivo. Así pues, muchos Estados son reacios al uso de las Fuerzas Armadas con poderes ejecutivos. Por ejemplo en Alemania el uso de fuerzas armadas con poderes ejecutivos requiere de la declaración de un Estado de tensión o defensa de la mano del Parlamento, con la aprobación del Consejo Federal y que requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos y, como mínimo, la mayoría de los miembros del Parlamento.¹⁹ Von Ondarza & Parkes (2010) mantiene que los medios militares con poder ejecutivo sólo deberían estar permitidos en un estado de tensión o emergencia en las más extremas condiciones bajo unanimidad en el Consejo y alta mayoría en el Parlamento.

Esta asistencia prestada por los Estados miembros a otro Estado en su territorio no se considera una vulneración del principio fundamental de Derecho Internacional de no intervención o injerencia en los asuntos internos, puesto que éste hace referencia a que “los Estados no deben utilizar medidas económicas, políticas o de otra naturaleza para forzar a otro Estado a subordinar el ejercicio de sus derechos soberanos y para obtener de él determinadas ventajas.” (Fernández-Liesa 2011, p.226)

2.3 Proceso de implementación de la cláusula

La redacción del tercer párrafo del artículo 222 TFUE es la siguiente:

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

¹⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland de 8 de mayo de 1949, artículo 115 a).

III. Innovaciones en el Tratado de Lisboa (2007): la Cláusula de Solidaridad

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

El tercer párrafo prevé el proceso para la operatividad de la cláusula. El Consejo es quien decide las modalidades de aplicación a propuesta conjunta de la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. La regla general es que el Consejo debe adoptar la decisión por mayoría cualificada en virtud del artículo 16.3 TUE, pero cuando tiene implicaciones de defensa, el Consejo debe actuar por unanimidad según lo previsto en el artículo 31.1 TUE. En general, las decisiones de política exterior son adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo por unanimidad, salvo algunas excepciones que requieren mayoría cualificada y aparecen recogidas en el artículo 31.2 TUE. No obstante, esas excepciones no tienen cabida si se trata de decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, en ese caso se requiere unanimidad en virtud del artículo 31.4 TUE.

El Consejo debe estar asistido por el CPS, dedicado a la política exterior de la UE, y por el comité contemplado en el artículo 71 del TFUE. Este último es un comité permanente en el Consejo que fue constituido con el fin de intensificar la cooperación operativa en materia de seguridad interior, y cuya función es coordinar la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros. Por último, llama la atención el papel que tiene el Parlamento Europeo en este mecanismo de cooperación, puesto que basta con que esté informado. Quizá sería precisa una mayor participación por parte de éste en aras de conseguir una mayor presencia democrática.

2.4 Evaluación de amenazas

La redacción del cuarto párrafo del artículo 222 TFUE es la siguiente:

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

El último párrafo hace referencia a la evaluación periódica que llevará a cabo el Consejo Europeo. Algunos critican que esta evaluación se haga a nivel político a través del Consejo Europeo y no por organizaciones especialistas como Europol o agencias como Frontex. Por ejemplo, en el control de fronteras la decisión de iniciar acción común se ha despolitizado

III. Innovaciones en el Tratado de Lisboa (2007): la Cláusula de Solidaridad

de alguna manera con Frontex, una agencia se supone más neutral y facilita decisiones sobre la necesidad de acción y el uso de recursos comunes. (Konstadinides 2013)

Evaluar correctamente las amenazas a las que se enfrenta la UE actualmente tiene una importancia capital puesto que ésta debe estar bien preparada en caso de que estos riesgos se materialicen. Por este motivo, la Unión debe identificar correctamente los nuevos riesgos que existen para la comunidad internacional. La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (2010) nombra como principales riesgos y amenazas los siguientes: el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, la ciberdelincuencia, la trata de seres humanos, la explotación sexual de menores y la pornografía infantil, la delincuencia económica y la corrupción, el tráfico de armas y la delincuencia transfronteriza. Quizá la Unión debería prestar especial atención a las emergencias sanitarias, como la que se vivió en la crisis de Ébola en 2014, a los riesgos por actividades industriales o a los ciberataques.

En este sentido, el pasado mes de mayo de 2017 se vivió un auténtico ciberataque a nivel mundial, que consistió en cuarenta y cinco mil ataques sufridos en setenta y cuatro países. En España grandes empresas sufrieron este ciberataque, entre ellas Telefónica. El ataque consistió en la introducción de un *malware* en los equipos, que los encripta y los deja inutilizables, reclamando una cantidad económica para desbloquearlos. El pago de rescates se lleva a cabo a través de *bitcoins*, una moneda virtual e ilegal, que es prácticamente imposible de rastrear por la policía.

En Reino Unido se dio un paso más allá y se extendió al sistema de salud británico, resultando afectados alrededor de veinticinco hospitales y centros médicos de todo el Estado. Esto tuvo consecuencias de grandes magnitudes puesto que se tuvieron que desviar numerosos pacientes de urgencias a otros hospitales, cancelar citas y se pidió a los pacientes que evitaran acudir a los hospitales salvo en casos de verdadera urgencia. (Oliveira, J & Jiménez 2017). Situaciones como éstas representan hoy en día las nuevas amenazas que debe contemplar la Unión.

Atendiendo a las medidas adoptadas, en el caso de España, el Centro Criptológico Nacional desde un primer momento trabajó con rapidez para conocer más información sobre el modo de proceder de este código dañino, sus características técnicas, la forma de cifrar y ocultar la información, el modo de detenerlo y, sobre todo, se desarrolló una vacuna con la que poder impedir que el virus se ejecutara. Así, en menos de 24 horas, se puso a disposición

III. Innovaciones en el Tratado de Lisboa (2007): la Cláusula de Solidaridad

de todas las entidades que así lo solicitaran, una herramienta que impedía la ejecución del virus. Asimismo, ha publicado un Informe de Código Dañino en permanente actualización, que pretende facilitar a todos los responsables de seguridad de una organización las principales pautas de actuación frente a este ciberataque, desde las medidas preventivas, hasta las reactivas y de desinfección.

Entre las medidas recomendadas se encuentran las siguientes: actualizar los equipos y sistemas con los últimos parches de seguridad publicados por el fabricante, realizar copias de seguridad de los ficheros de forma periódica, ejecutar la herramienta que sirve de vacuna del virus y no pagar el rescate. (Centro Criptológico Nacional 2017)

Numerosos expertos creen que se van a incrementar este tipo de ataques, siendo cada vez más sofisticados, y que afectarán tanto a empresas como a particulares, llegando probablemente a los teléfonos móviles que hasta ahora no se ven afectados por este tipo de secuestros. (RTVE 2017). Esta caótica situación internacional vivida el pasado mes de mayo pone de manifiesto la existencia de nuevos riesgos en la UE que no son tan conocidos y que por tanto la Unión tiene que dirigir sus esfuerzos a su correcta evaluación a fin de combatirlos con éxito.

IV. MECANISMOS DE COOPERACIÓN COMPLEMENTARIOS

El objetivo de esta parte es llevar a cabo un análisis comparativo de la cláusula de solidaridad con otros mecanismos de cooperación complementarios previstos en los tratados de la UE. El artículo 4.3 TUE recoge el principio de cooperación leal, por el que “la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados”. Se ha estudiado en la primera parte que existen múltiples disposiciones de cooperación en los tratados. No obstante, los analizados a continuación poseen grandes semejanzas con la cláusula de solidaridad: el mecanismo de protección civil del artículo 196 TFUE, la ayuda humanitaria prevista en el artículo 214 TFUE y la cláusula de asistencia mutua recogida en el artículo 42.7 TUE.

1. PROTECCIÓN CIVIL (ARTÍCULO 196 TFUE)

El artículo 222 TFUE debe leerse conjuntamente con el artículo 196 TFUE, puesto que ambos representan los dos mecanismos legales que existen en materia de protección civil europea. Se localiza en la Tercera Parte “Políticas y Acciones Internas de la Unión” en el Título XXIII “Protección civil”. Este artículo establece la obligación de la Unión de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para mejorar la eficacia de los sistemas de preventión de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas. Prevé tres objetivos de la Unión. El primer objetivo es apoyar y complementar la acción de los Estados miembros en la prevención de riesgos, la preparación de las personas encargadas de la protección civil en los Estados miembros y la intervención en caso de catástrofes naturales o de origen humano dentro de la Unión. El segundo objetivo es el de fomentar una cooperación operativa rápida y eficaz dentro de la Unión entre los servicios de protección civil nacionales. Por último, el tercer objetivo es el de actuar con la finalidad de favorecer la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional en materia de protección civil.

Por tanto, el propósito de este precepto es que la UE funcione como un verdadero vínculo de unión entre las diferentes acciones de protección civil de los Estados miembros, tanto en fase de prevención como en preparación y respuesta. También puede complementar la acción de éstos, y fomentar la diligencia y coherencia entre las distintas acciones.

Este artículo, aunque se asemeja al artículo 222 TFUE, en su redacción se observan algunas diferencias. En primer lugar, no establece una obligación de cooperación entre Estados miembros sino tan sólo una obligación de la Unión de fomentar la cooperación entre

IV. Mecanismos de Cooperación Complementarios

ellos. Segundo, hace referencia a una cooperación en caso de catástrofe natural o de origen humano, pero no prevé asistencia en caso de ataque terrorista.

Igualmente, este artículo cubre las tres fases de asistencia, esto es, prevención del riesgo, preparación y respuesta. En este sentido, mientras que la doctrina no muestra una opinión uniforme con respecto a la naturaleza *ex post* o también *ex ante* de la cláusula de solidaridad, en el artículo 196 TFUE no cabe duda de que no es sólo una asistencia *ex post* puesto que incluye actividades de prevención y preparación. Además, sigue el procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 294 TFUE. Los actos se adoptan bajo propuesta de la Comisión en codecisión del Parlamento Europeo y el Consejo, este último decidiendo por mayoría cualificada.

2. AYUDA HUMANITARIA (ARTÍCULO 214 TFUE)

La Unión Europea y sus Estados miembros son los mayores donantes mundiales de ayuda humanitaria. Actualmente la organización que se encarga de su gestión es la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO). Esta ayuda se canaliza a través de más de doscientas organizaciones y agencias colaboradoras, entre otras, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, sociedades de la Cruz Roja y agencias de las Naciones Unidas. Aunque la ECHO tiene su sede en Bruselas, la Unión cuenta con una red mundial de oficinas locales especializadas en ayuda humanitaria presentes en cerca de cincuenta países. Además la Unión ha puesto en marcha la iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE (2014–2020) que permite a aproximadamente dieciocho mil europeos participar como voluntarios en proyectos de ayuda humanitaria.

Así pues, la Unión ha ayudado a víctimas en catástrofes en todo el mundo. La Comisión Europea, en su informe de 2015 sobre “Ayuda humanitaria y Protección civil”, lleva a cabo una breve selección de intervenciones destacadas. En 1992, la Unión prestó ayuda humanitaria en la antigua Yugoslavia, cuya guerra dejó a cientos de miles de personas desplazadas y hambrientas. En este sentido, la Unión envió trescientas mil toneladas de alimentos, mantas, colchones y artículos de aseo. En 1994, las víctimas que huían de sus hogares tras el genocidio de Ruanda recibieron de la Unión asistencia médica en forma de equipos de rehidratación y vacunación infantil. En 2004, el tsunami que tuvo lugar en el Océano Índico terminó con la vida de doscientas treinta mil personas. Inicialmente la Unión se centró en la su-

IV. Mecanismos de Cooperación Complementarios

pervivencia de las víctimas, y posteriormente sus proyectos fueron dirigidos a construir campos de acogida para las personas sin hogar, financiar a los trabajadores sanitarios y comprar embarcaciones de pesca para reconstruir los medios de subsistencia. En 2012, la Unión ayudó a millones de personas en el Sahel, una de las regiones más pobres del mundo. Desde entonces ha aumentado su contribución humanitaria en esa zona, no sólo prestando ayuda urgente sino trabajando para conseguir que se reconozca la inseguridad alimentaria como problema estructural.

Desde el inicio de la guerra civil en Sudán del Sur en 2013, más de dos millones de personas han huido de sus hogares, y la Unión ha suministrado a más de dos millones de personas ayuda alimentaria, nutrición, agua y saneamiento, refugio y protección, lo que supone aproximadamente un tercio de toda la financiación humanitaria. Otra de las intervenciones destacadas de la Unión es aquella ayuda prestada desde el comienzo de la guerra en el este de Ucrania en abril de 2014, donde la Unión ha prestado asistencia a más de un millón de desplazados dentro del país, a más de novecientos mil refugiados en los países vecinos y a cientos de miles de personas que siguen viviendo en la zona en conflicto.

Por último, el conflicto sirio ha desencadenado la mayor crisis humanitaria del mundo desde la Segunda Guerra Mundial. Están teniendo lugar numerosos desplazamientos de población y toda una generación de niños está expuesta a la guerra, a la violencia y a la carencia de servicios básicos, educación y protección. La Unión lidera la respuesta internacional en asistencia humanitaria tanto para los sirios en su país como para los refugiados, así como para las comunidades de acogida en países vecinos como Líbano, Jordania, Irak, Turquía o Egipto.²⁰

La ayuda humanitaria aparece recogida en el artículo 214 TFUE, siendo ésta una materia que, como se ha podido observar, cuenta con una larga trayectoria en la UE. Se localiza en la Quinta Parte “Acción Exterior de la Unión” en el Título III “Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria” en el Capítulo 3 “Ayuda Humanitaria”. Conforme a este artículo, la Unión prestará asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano. Se trata de una de las manifestaciones más tangibles de

²⁰ Comisión Europea 2015, *Ayuda humanitaria y protección civil: Ayudar a las víctimas de catástrofes y conflictos y proteger a las personas en situación de riesgo*, Comisión Europea, Luxemburgo.

IV. Mecanismos de Cooperación Complementarios

uno de los valores fundamentales de la UE: la solidaridad. La principal diferencia con respecto al artículo 222 TFUE es que la asistencia va dirigida a poblaciones de terceros países. Además no incluye la cooperación en caso de ataque terrorista y tan sólo prevé una asistencia *ex post*, no hace ninguna referencia a acciones de prevención o protección.

3. CLÁUSULA DE ASISTENCIA MUTUA (ARTÍCULO 42.7 TUE)

La cláusula de asistencia mutua guarda ciertas similitudes con la cláusula de solidaridad, pero también a su vez notables diferencias. Está localizada en el Tratado de la Unión Europea, en el Título V “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común” en el Capítulo 2 “Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común”.

Esta cláusula establece la obligación de los Estados miembros de proporcionar ayuda y asistencia a otro Estado miembro que ha sido objeto de una agresión armada utilizando todos los medios a su alcance. No especifica la forma de asistencia pero la explícita referencia a la agresión armada implica el uso de medios militares. Se trata de una réplica del artículo V del Tratado Modificado de Bruselas y es la versión de la Unión del artículo 5 del Tratado de Washington de 1949 creador de la OTAN. A diferencia de la OTAN, la Unión no mantiene fuertes estructuras de preparación militar o planeamiento militar conjunto. Así pues, aunque esta obligación de asistencia militar pueda parecer un movimiento hacia la autonomía militar de la Unión, una lectura más detenida de este artículo pone en duda el papel de la Unión como organización de defensa. (Konstadinides 2013)

La semejanza con la cláusula de solidaridad se encuentra en la obligatoriedad de los Estados miembros de asistirse en caso de agresión armada o ataque terrorista. No obstante, la principal diferencia es que la cláusula de solidaridad también contiene obligaciones para la Unión, lo que implica una transferencia de competencias a las instituciones de la UE y, como consecuencia, pueden existir implicaciones legales para los Estados miembros que no cumplan. Por tanto, mientras que la cláusula de solidaridad tiene naturaleza supranacional, la cláusula de asistencia mutua es de carácter intergubernamental, obliga a los Estados horizontalmente sin ninguna obligación vertical hacia las instituciones europeas. Esto tiene implicaciones significativas a la hora de invocar una u otra por parte de los Estados miembros. (Konstadinides 2013) A la hora de elegir entre ambas cláusulas, los Estados tenderán a escoger la

IV. Mecanismos de Cooperación Complementarios

cláusula de asistencia mutua, en la medida en que pueden retener su soberanía sin ceder competencias a la UE.

Asimismo, la cláusula de asistencia mutua no hace referencia a acciones preventivas o de protección, sino que los Estados miembros deben asistirse mutuamente una vez que ha tenido lugar la agresión armada. Esto implica que los Estados no tienen la obligación, en virtud de esta cláusula, de asistir de forma preventiva a otro Estado miembro o de protegerlo si existe amenaza de agresión armada.

Igualmente, en la cláusula de solidaridad se establece que el Consejo Europeo llevará a cabo una evaluación periódica de riesgos, algo que no prevé este artículo. No obstante, la aplicación de un artículo no excluye la del otro, es decir, si la amenaza no es muy clara se pueden invocar las dos cláusulas. (Myrdal & Rhinard 2010) Esta fue la cláusula que invocó Francia tras los atentados terroristas del 13 de noviembre del 2015, en la que pesaron ante todo los intereses de Francia.

V. CONCLUSIONES

Tras un estudio exhaustivo se pone de manifiesto que las emergencias actuales no son hechos puntuales y aislados a los que cada Estado de forma unilateral pueda dar respuesta, sino que estamos ante situaciones que desbordan las capacidades de un sólo Estado, y que por tanto requieren de la cooperación internacional. En este sentido, se procede a responder a la cuestión formulada al inicio: qué tipo de solidaridad existe actualmente en la UE, esto es, si tiene cabida la solidaridad “ideal” contemplada en los tratados y por ende, la cláusula de solidaridad.

Reflexionar sobre el papel que posee la solidaridad en la UE es atender a la cooperación que existe hoy en día entre sus Estados miembros. Primero, llama la atención hablar de cooperación y solidaridad en Europa en temas de seguridad si pensamos en su historia tan sangrienta y dividida durante los dos siglos anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Las Guerras Napoleónicas (1803-1815), las Guerras de Unificación Italiana (1859), la Guerra de las Siete Semanas (1866), la Guerra Franco-Prusiana (1870-1871), la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) representan algunas de las guerras más sangrientas y destructivas que vivió Europa. (Jones 2007) Frente a estos episodios históricos, la UE se consolida como símbolo de paz, de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Segundo, la cooperación entre los Estados miembros de la UE en el campo de la seguridad se ha incrementado mucho desde el final de la Guerra Fría.

Seth G. Jones, politólogo americano especializado en la lucha contra el terrorismo, sostiene que el incremento en cooperación en el campo de la seguridad entre los Estados miembros se debe a un cambio en la estructura del sistema internacional y regional. El sistema internacional ya no posee una estructura bipolar como en la Guerra Fría compuesta por Estados Unidos y la Unión Soviética, sino que cuenta con una estructura unipolar con el dominio de Estados Unidos. Los Estados miembros han decidido cooperar con el fin de aumentar la habilidad de Europa de proyectar su poder hacia fuera y disminuir la dependencia de Estados Unidos. También ha cambiado el sistema regional, puesto que se ha pasado de una Alemania dividida a una Alemania reunificada. Es por ello por lo que los líderes europeos buscan una estrategia de paz en el continente desde los años noventa.

No obstante, la cooperación entre Estados, concretamente en lo que aquí nos ocupa, la cooperación en materia de desastres o ataques terroristas, no se limita a constituir un poder

V. Conclusiones

europeo fuerte frente al mundo, sino que existe un trasfondo de solidaridad. Se ha desarrollado una concienciación global frente a las catástrofes tanto globales como regionales y de distinta naturaleza, esto es, la comunidad internacional es consciente de la necesidad de unirse frente a ellas. (Fernández-Liesa 2011)

El ejemplo más reciente de cooperación se encuentra en la lucha contra el terrorismo yihadista. Las últimas detenciones de personas vinculadas al ISIS y relacionadas con la captación, propaganda y el envío de combatientes a Siria e Irak, que se han llevado a cabo a finales de junio de 2017, han sido posibles gracias a una operación coordinada de los Servicios de Información de España, Reino Unido y Alemania. La operación ha contado con la colaboración del Centro Nacional de Inteligencia Española, la Policía Federal alemana-Bundeskriminalamt, Landeskriminalamt de Renania del Norte-Westfalia, la Metropolitan Police de Londres y Counter terrorism Unit West Midlands Birmingham, así como con el apoyo de las agencias europeas EUROPOL, EUROJUST y SIRENE. (Irujo 2017)

La pregunta es si esta cooperación encuentra su fundamento en la solidaridad “ideal” que cabe inferir de los tratados, o por el contrario se sustenta en una solidaridad basada en el “te ayudo a cambio de”. Pues bien, la solidaridad que se vive hoy en día en la UE no es aquella “ideal” que aparece recogida en los tratados, aquella en la que los Estados miembros cuentan con una naturaleza homogénea y se asisten mutuamente de forma desinteresada por el bien común. No obstante, tampoco considero que los Estados sólo estén dispuestos a prestar ayuda a cambio de recibir asistencia por parte del Estado socorrido en un momento posterior.

Entiendo que existe una solidaridad intermedia, puesto que no existe una predisposición incondicional de prestación de ayuda con miras a la persecución del bien común, pero tampoco una asistencia concedida con la única intención de recibir ayuda de ese mismo Estado en un futuro. En el caso recién comentado de cooperación en la lucha contra el terrorismo yihadista, es cierto que se trata de un problema común, del que puede ser víctima cualquier Estado, pero la asistencia no sólo se presta a cambio de recibir asistencia en un futuro, sino que se concibe como una fatalidad que conlleva la muerte de muchas personas, y que por tanto existe un deber moral de asistencia. Es por ello por lo que podríamos hablar de una solidaridad intermedia entre la “ideal”, como asistencia desinteresada, y una solidaridad condicionada de alguna manera a recibir asistencia futura.

V. Conclusiones

A pesar de ello, la cláusula de solidaridad se enfrenta a dificultades prácticas, puesto que es precisamente la manera en que está planteada dicha cláusula lo que frena su activación, esto es, la naturaleza supranacional y no intergubernamental de la asistencia prestada. En otras palabras, para que este mecanismo de cooperación funcione los Estados han de transferir competencias a las instituciones de la UE, lo que supone inevitablemente una limitación a su soberanía nacional. De esta forma, la protección civil como parte del campo de la seguridad interna ha estado siempre fuertemente relacionado con la noción de soberanía nacional. La importancia de la cláusula descansa en la hipótesis de que un Estado miembro pediría asistencia a través de la cláusula de solidaridad, pero no está claro que todos los Estados miembros estén dispuestos a activarla.

Existe un retorno al intergubernamentalismo, concediendo un papel central a la subsidiariedad. Así pues, como la protección civil no es competencia exclusiva de la Unión, ésta sólo intervendrá en la medida en que los objetivos no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión (artículo 5.3 TUE). Los Estados miembros consideran que la ayuda en caso de desastres y la protección de sus ciudadanos es una responsabilidad nacional. Se muestran reacios a un mecanismo potencialmente intrusivo, que puede poner en riesgo su soberanía o por lo menos interferir significativamente en su organización interna, y es que el artículo indica expresamente “*todos los instrumentos*” como cooperación policial y judicial, intervenciones de protección civil e incluso recursos militares de los Estados. No es sólo que los Estados se resistan a permitir fuerzas militares en sus territorios, sino que también quieren retener el poder de tomar la última decisión y dirigir todas las fuerzas que envían a otro Estado miembro, teniendo en cuenta que éstas también podrían ser utilizadas en un contexto doméstico. (Von Ondarza & Parkes 2010)

Esta resistencia a la solidaridad se observó por ejemplo tras el bombardeo en Londres en 2005. Se prefirió una respuesta nacional por la larga tradición de los servicios de inteligencia de Reino Unido y el miedo a desvelar las fuentes de inteligencia. Igualmente, Italia no activó la cláusula tras sufrir fuertes terremotos el pasado año 2016, sino que solicitó ayuda del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea. Tampoco lo han hecho aquellos países que recientemente han sufrido ataques terroristas. Francia sí demandó asistencia de otros Estados miembros tras los atentados terroristas del 13 de noviembre del 2015, pero no quiso que la Unión interfiera en su soberanía, por lo que invocó el artículo 42.7 TUE, siendo ésta la primera vez que se invocaba la cláusula de asistencia mutua.

V. Conclusiones

Ahora bien, para que este mecanismo sea efectivo debe contar con estructuras permanentes capaces de planear los instrumentos civiles y militares. El Centro de Control e Información del CPM es básicamente un centro de comunicación, no tiene un papel tan activo en la gestión de operaciones de asistencia ante desastres, sino que se delega en el estado que está siendo asistido. La experiencia del CPM como una coordinación *ad hoc* de respuestas nacionales ha originado vacíos y duplicaciones de la capacidades en las fases esenciales de asistencia en desastres. Pese a que la constitución de estructuras permanentes supondría menos costes para los Estados, el establecimiento de la capacidad de la Unión de planear y dirigir operaciones militares sería algo a lo que los Estados mostrarían una gran resistencia. (Von Ondarza & Parkes 2010) La constitución de tales estructuras permanentes supondría transferir competencias a la UE y por ende reducir la soberanía nacional, de nuevo el conflicto entre solidaridad y soberanía, el binomio más difícil al que debe hacer frente la cláusula de solidaridad.

A esto se añade que algunos Estados miembros temen asistir a aquellos que se aprovechan de la asistencia de otros Estados sin haber agotado primero sus propias capacidades. Los Estados propensos a sufrir desastres, como aquellos regularmente afectados por incendios y aquellos con infraestructuras pobres de ayuda para catástrofes, demandan rápidamente solidaridad en vez de incrementar sus propias capacidades. Como consecuencia, los Estados con buenos medios prefieren decidir caso por caso si prestar sus recursos. (Von Ondarza & Parkes 2010) Sarah Myrdal y Rhinard (2010) realizan una clasificación de estos Estados. En este sentido, los Estados del Mediterráneo están a favor de la cláusula y de una solidaridad que consiste en que el que más medios tiene proporciona medios a quien más los necesita. Por otro lado, los países escandinavos priorizan la prevención y preparación y consideran que cada uno “hace sus deberes” a fin de evitar la necesidad de pedir asistencia en un primer momento. Por otro lado, se encuentran los euroescépticos que quieren preservar su propia soberanía y consideran que es mejor perseguir la solidaridad frente a los riesgos y amenazas actuales fuera de la Unión.

Estas dificultades de la cooperación internacional pueden asociarse a la conocida Teoría de Juegos, una de las herramientas más importantes de la Teoría Económica, que ha contribuido a comprender mejor la conducta humana en la toma de decisiones. El ejemplo más claro es el del Dilema del Prisionero, que concluye que los intereses comunes y la previsión de tener una ganancia colectiva pueden resultar insuficientes para inducir la cooperación. Como las recompensas de engañar en un acuerdo cooperativo pueden ser altas, existe un incentivo para abandonar el acuerdo. Por tanto, bajo algunas circunstancias los individuos resul-

V. Conclusiones

tan más beneficiados si no contribuyen al bien común y se comportan como oportunistas (en inglés *free rider*), dejando que los demás soporten los costes de la organización. El resultado es la ausencia de cooperación en un mundo en el que todos resultan más perjudicados que si hubieran contribuido de forma igualitaria a la consecución del bien común. (Jones 2007). Es decir, algunos Estados tienen incentivos para no comportarse adecuadamente, de manera que serán otros quienes acarrearán con los costes. Esa solución es peor que aquella que se consigue cuando todos los Estados miembros cumplen adecuadamente las normas para alcanzar el bien común.

Von Ondarza & Parkes (2010) proponen como solución establecer una base de subsidiariedad, es decir, fijar un nivel bajo en el cual los Estados afectados estarían obligados a manejar los desastres por ellos mismos, a desarrollar sus capacidades nacionales. Fuchs-Drapier (2011) se muestra en desacuerdo porque mantiene que es muy difícil definir la intensidad de un ataque, teniendo que acudir al número de víctimas o a la cantidad de daños. En Londres en 2004 la segunda oleada de bombas no tuvo éxito, pero la intención era causar una pérdida de vidas muy grave. Éste sugiere que sea un órgano intergubernamental, el COREPER, el que se encargue de determinar el principio de subsidiariedad caso por caso con criterios cualitativos.

Asimismo, como se ha apuntado antes, atendiendo a la terminología poco precisa de la redacción de la cláusula, los Estados miembros pueden demandar solidaridad en un amplio rango de desastres desde ciberataques hasta escasez de combustible. Además, algunos interpretan que incluso quedarían incluidos los desastres que se producen en el extranjero y afectan a ciudadanos de la Unión. Debido a esto, los Estados bien equipados se muestran reacios a firmar un compromiso automático. Una solución podría ser formular un catálogo de desastres, como aquellos que afectan a un determinado número de Estados miembros y los ataques terroristas. En ese caso los Estados bien equipados aceptarían la asistencia de otros Estados porque los esfuerzos de ayuda se estarían produciendo en países vecinos y rechazarlo sería difícil de explicar a los ciudadanos. En caso de ataque terrorista las ofertas de solidaridad se entenderían menos como un indicador de la debilidad de un Estado sino más como una señal del apoyo general a sus valores.

Lo positivo es que el Consejo ya va a llevar a cabo un análisis de los desastres. Podría combinarlo con la Estrategia de Seguridad Europea, que recoge las amenazas percibidas por la Unión, así como incluir los nuevos riesgos a los que se enfrenta actualmente la comunidad

V. Conclusiones

internacional. A esto hay que añadir que los Estados con medios no están a favor de prestar recursos de forma repentina. Por este motivo es importante fomentar las acciones preventivas, como compartir la experiencia de preparación en caso de desastre o asistencia en la construcción de buenas infraestructuras. (Von Ondarza & Parkes 2010)

En resumen, la idea que subyace es que la Unión Europea no es una comunidad homogénea, sino que a menudo se ponen de manifiesto las diferencias entre Estados y, como consecuencia, la manera en que sitúan sus diferentes intereses nacionales por encima de aquellos de la UE. No quieren que la UE dirija actuaciones en su territorio ni tampoco que controle a sus medios humanos enviados para asistir a otros Estados. Por lo anterior, queda mucho camino por recorrer para conseguir una verdadera unión entre Estados que hable a una sola voz. Anteriormente se ha hablado de cooperación, pero no de integración porque el comportamiento europeo ha sido intergubernamental, no supranacional. La mayoría de las políticas exteriores y decisiones de defensa todavía se llevan a cabo en las capitales europeas, y no en Bruselas, principalmente porque la comunitarización de la defensa implicaría una reducción de la soberanía nacional de cada Estado, y como consecuencia una dependencia de las instituciones de la UE.

A modo de conclusión, puede afirmarse que esta cláusula está lejos de aplicarse en el entorno europeo tanto por una falta de voluntad política como por ausencia de medios. En lo que respecta a la voluntad política, como se ha expuesto, los Estados se muestran reacios a reducir su soberanía a cambio de ceder competencias a las instituciones de la UE. Considero que la voluntad política sí podría ceder a la invocación de esta cláusula en caso de situaciones extremas como aquellas transfronterizas que afecten a numerosos Estados miembros, si bien en ese caso se encontrarían con muchas dificultades prácticas ante la ausencia de medios para hacer frente a tales situaciones. El problema radica en que en Europa no se ha establecido una partida presupuestaria significativa para compra de aviones de traslados de tropas, sistemas de información y armamento. Los Estados, salvo el británico y en menor medida el francés, no pueden hacer frente a crisis de alta intensidad. En este sentido, quizás este tipo de situaciones de emergencia sean la oportunidad de conseguir cierto cambio de actitud por parte de los Estados. En palabras de Jean Monnet, "Los hombres sólo aceptan el cambio resignados por la necesidad y sólo ven la necesidad durante las crisis." (Jean Monnet)

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Libros y artículos:

Bara, C & Doktor, C 2010, *Cooperation in Civil Protection: EU, Spain and the UK*, Center for Security Studies, Zurich.

Barnier, M 2006, *Por una fuerza de protección civil europea*, Michel Barnier, visto 17 de mayo 2017,
<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier/_031006barnier_en.pdf>.

Boin, A, Rhinard, M, Ekengren, M 2014, ‘Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity’, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol.22, no.3, pp.131-142.

De Guttry, A, Gestri, M, Venturini, G 2012, *International Disaster Response Law*, Springer, La Haya.

Faarup, A 2016, *Invoking the Mutual Assistance Clause*, Aarhus University, Aarhus.

Fernández-Liesa, C 2011, ‘Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales’, *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXVII, pp. 211-242.

Fuchs-Drapier, M 2011, ‘The European Union’s Solidarity Clause in the Event of a Terrorist Attack: Towards Solidarity or Maintaining Sovereignty?’, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol.19, no 4, pp.184-197.

Jones, G 2007, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge University Press, Nueva York.

Keller-Noellet, J 2011, ‘The Solidarity Clause of the Lisbon Treaty’s’ in Elvire Fabry, *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, Think Global- Act European, pp.328-333.

VI. Bibliografía

Konstadinides, T 2011, *Civil Protection in Europe and the Lisbon “solidarity clause”*, Uppsala Faculty of Law, Suecia.

Konstadinides, T 2013, ‘Civil Protection Cooperation in EU Law: Is there Room for Solidarity to Wriggle Past?’, *European Law Journal*, vol.19, no.2, pp.267-282.

Myrdal, S & Rhinard M 2010, *The European Union’s Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool?*, Swedish Institute of International Affairs, Suecia.

Ross, M & Borgmann-Prebil, Y 2010, *Promoting solidarity in the European Union*, Oxford University Press, Nueva York.

Von Ondarza, N & Parkes, R 2010, *The EU in the face of disaster*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin.

- Documentos y normativa:

Comisión Europea 2009, Comunicación de la Comisión Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano, *Diario Oficial de la Unión Europea*, COM/2009/0082.

Comisión Europea 2010, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura, *Diario Oficial de la Unión Europea*, COM/2010/0673

Comisión Europea 2015, *Ayuda humanitaria y protección civil: Ayudar a las víctimas de catástrofes y conflictos y proteger a las personas en situación de riesgo*, Comisión Europea, Luxemburgo.

Consejo 1997, Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1997 para la creación de un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n ° 98/22/CE.

Consejo 1999, Decisión del Consejo de 9 de diciembre de 1999, por la que se crea un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n ° 1999/847/CE.

VI. Bibliografía

Consejo 2001, Decisión del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n ° 2001/792/CE.

Consejo 2002, Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n ° 2002/475/JAI.

Consejo 2004, Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo de 25 de marzo de 2004, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº7906/04.

Consejo 2007, Decisión del Consejo de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil, *Diario Oficial de la Unión Europea* n ° 2007/162/CE.

Consejo Europeo 2010, ‘Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano’, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010/C 115/01.

Consejo y Parlamento Europeo 2013, Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n ° 1313/2013/UE.

Convención Europea 2002, Informe final de del Grupo VIII “Defensa”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº 461/02

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland de 8 de mayo de 1949

Solana, J 2003, *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París.

Parlamento Europeo 2011, ‘Propuesta de resolución sobre una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria’, 2011/2023

- Webgrafía:

Centro Criptológico Nacional 2017, *Balance del Centro Criptológico Nacional frente a la campaña de ciberataques con ransomware*, CCN-CERT, visto 27 de junio 2017,

VI. Bibliografía

<<https://www.ccn-cert.cni.es/seguridad-al-dia/comunicados-ccn-cert/4500-balance-del-centro-criptologico-nacional-frente-a-la-campana-de-ciberataques-con-ransomware.html>>.

Comisión Europea 2016, *UE Mecanismo de Protección Civil*, Comisión Europea, visto 7 de mayo 2017, <http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en>.

Inteligencia, Espionaje y Servicios Secretos 2017, *Plan de Prevención y Protección Antiterrorista*, visto 27 de junio 2017, Intelpage, <<https://www.intelpage.info/plan-de-prevencion-y-proteccion-antiterrorista.html>>.

Irujo 2017, *Seis detenidos en una operación de España, Reino Unido y Alemania contra el yihadismo*, El País, visto 28 de junio 2017, <http://politica.elpais.com/politica/2017/06/27/actualidad/1498571456_404747.html?id_externo_rsoc=whatsapp>.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2017, visto 2 de junio 2017, <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Paginas/inicio.aspx>>.

Oliveira, J & Jiménez, R 2017, *El ataque de ‘ransomware’ se extiende a escala global*, El País, visto 3 de junio 2017, <http://tecnologia.elpais.com/tecnologia/2017/05/12/actualidad/1494586960_025438.html>.

RTVE 2017, *El ciberataque se extiende a escala mundial y es especialmente virulento*, RTVE, visto 27 de junio 2017, <<http://www.rtve.es/noticias/20170512/ciberataque-se-extiende-escala-mundial-especialmente-virulento/1545720.shtml>>.