

# LAS CLÁUSULAS DE ASISTENCIA MUTUA Y SOLIDARIDAD TRAS LOS ATENTADOS DE PARÍS: LA RESPUESTA EUROPEA FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL\*

MARIOLA URREA CORRES

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Rioja

Revista Española de Derecho Europeo 57  
Enero – Marzo 2016  
Págs. 13 – 34

«La Unión Europea está consternada y de luto tras los atentados terroristas en París. Es un ataque contra todos nosotros. Haremos frente a esta amenaza juntos, con todos los medios necesarios y con implacable determinación (...). Todo lo que pueda hacerse a escala europea para que Francia sea un país seguro se hará. Haremos lo necesario para imponernos al extremismo, al terrorismo y al odio».

Declaración conjunta de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE y de los dirigentes de las instituciones de la UE sobre los atentados terroristas de París, 14 de noviembre de 2015.

«La UE y sus Estados miembros deben ejercer mayores responsabilidades en reacción a esos desafíos si quieren contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad a través de la PCSD junto con socios clave, como Naciones Unidas y la OTAN. La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) seguirá desarrollándose de forma plenamente complementaria con la OTAN dentro del marco acordado de la asociación estratégica entre la UE y la OTAN y cumpliendo con la autonomía y los procedimientos de decisión respectivos».

Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2015.

\* Este trabajo es resultado de un proyecto de investigación más amplio financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER 2012-36703).

**SUMARIO** I. INTRODUCCIÓN. II. LA REGULACIÓN DE LA ASISTENCIA MUTUA EN LA UNIÓN EUROPEA COMO EXPRESIÓN DE UN COMPROMISO POLÍTICO CREÍBLE CON LA DEFENSA EUROPEA: SU APLICABILIDAD PRÁCTICA. 1. *El contexto que determina el marco jurídico de la cláusula de asistencia mutua en la UE: la pluralidad de concepciones en materia de defensa.* 1.1. Los Estados miembros de la Unión y sus (diferentes) planteamientos en materia de defensa. 1.2. La OTAN como estructura de defensa prioritaria para (algunos) Estados miembros de la Unión: ¿qué ámbito de aplicación para una cláusula de asistencia de la Unión Europea? 2. *La cláusula de asistencia mutua de la Unión y su invocación por Francia tras los atentados de París: una opción no exenta de controversia.* 2.1. El recurso a la cláusula de asistencia mutua de la Unión: la ausencia de un procedimiento para su tramitación. 2.2. Los presupuestos de aplicación de la asistencia mutua: agresión armada, respeto al Derecho Internacional y deber de asistencia. A. La conceptualización de un ataque terrorista como agresión armada: las peculiaridades de un actor no estatal como *Daesh*. B. Una respuesta amparada por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas: el alcance de la Resolución 2249 del Consejo de Seguridad. C. El deber de asistencia de los Estados: una obligación que admite libertad de medios. III. LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD EN EL MARCO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN: ¿UNA RESPUESTA VÁLIDA FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL? 1. *La regulación jurídica de la cláusula de solidaridad: la necesidad de dotar a la Unión de mecanismos frente al terrorismo internacional.* 2. *Los atentados de París (o cuando la amenaza se hace realidad): las limitaciones de la cláusula de solidaridad para hacer frente al Daesh.* IV. CONSIDERACIONES FINALES.

**RESUMEN:** Los atentados de París han exigido configurar una respuesta europea adecuada recurriendo a los mecanismos establecidos al efecto en el TUE y TFUE. Se trataba, por tanto, de analizar la aplicabilidad de la cláusula de asistencia mutua prevista en el (artículo 42.7 TUE) en los términos sugeridos por Francia o, en su caso, valorar la viabilidad de la cláusula de solidaridad establecida en el artículo (artículo 222 TFUE) como respuesta al ataque terrorista de *Daesh*. La activación de la cláusula de asistencia mutua suscita algunos interrogantes que merecen ser tratados como es el caso del propio concepto de agresión armada, el alcance del deber de asistencia o, incluso, el papel que finalmente la citada cláusula reserva a la OTAN.

**PALABRAS CLAVE:** Política Europea de Seguridad y Defensa, Estrategia Europea de Seguridad, abstención constructiva, cooperación reforzada, cooperación estructurada permanente, OTAN, cláusula de asistencia mutua, cláusula de solidaridad.

Fecha de recepción del original: 21 de enero de 2016.

Fecha de aceptación: 25 de enero de 2016.

**ABSTRACT:** The attacks at Paris have demand to articulate an European response, applying the legal tools provided by the Treaty on European Union and Treaty on the Functioning of the European Union. The aim was to analyze the applicability of the aid and assistance clause provided in article 42.7 TEU, in the terms suggested by France, or, in other hand, to exam the viability of the solidarity clause established in article 222 TFEU, in response to *Daesh* terrorist attacks. To activate the aid and assistance clause arouses some unanswered questions that deserve to be dealt with, as the concept of armed aggression itself, the scope of the duty of assistance or, eventually, the role the clause assign to NATO.

**KEYWORDS:** Common Security and Defence Policy, European Security Strategic, Qualified Abstention, Enhanced Cooperation, Permanent Structure Cooperation, NATO, Aid and Asistant Clause, Solidarity Clause.

## I. INTRODUCCIÓN

En 2003, la Unión Europea acordó elaborar la primera Estrategia Europea de Seguridad una vez ésta tomó conciencia clara de las amenazas y riesgos a los

que debía hacer frente<sup>1</sup>. Desde entonces hasta hoy, el proceso de construcción europea ha dado pasos significativos en el ámbito de la seguridad, y también en el de la defensa, que merecen, sin duda, ser considerados como relevantes<sup>2</sup>. En este sentido, el Tratado de Lisboa configuró una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con rasgos propios en el plano relativo al marco institucional, al procedimiento de toma de decisiones y al conjunto de herramientas jurídicas que resultan –junto a los compromisos asumidos por el significativo Consejo Europeo de 19 y 20 diciembre de 2013<sup>3</sup>– imprescindibles en una Unión que

1. *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, 12 de diciembre de 2003. Un análisis de la misma puede consultarse en ENSEÑAT BEREÁ, A.: «La Estrategia Europea de Seguridad», *La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades, Cuadernos de Estrategia*, núm. 129, 2004, en pp. 78-117. Tras el Informe sobre la aplicación de dicha Estrategia Europea de Seguridad bajo el título *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, el citado documento fue objeto de la oportuna revisión con el propósito de mejorarlo y completarlo al constatarse que «persisten las amenazas específicas del 2003, aunque surgen también nuevos riesgos que pueden amenazar directa o indirectamente a la seguridad de la UE y que ésta debe afrontar globalmente». Véase las conclusiones del Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008, en pp. 15-18. Queda pendiente una nueva actualización de dicha Estrategia que, si bien pudo haberse abordado en el Consejo Europeo celebrado el 25 y 26 de junio de 2015, finalmente se encargó a la Alta Representante la elaboración de una *Estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad* para su presentación, a más tardar, en el Consejo Europeo de junio de 2016. La Unión Europea ha elaborado también un amplio conjunto de documentos especializados en materia de seguridad en respuesta a los compromisos que la Unión asumió en el Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 como es el caso de la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre un *Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro* de 7 de febrero de 2013, así como el Marco político de ciberdefensa de la UE, adoptado el 18 de noviembre de 2014. En esta misma línea de trabajo se constata la existencia de una *Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea*, de 24 de junio de 2014 y el Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, de diciembre de 2014.
2. Un estudio muy interesante y detallado acerca de la evolución del sistema de seguridad europeo, más allá de la estructura de la Unión Europea, puede consultarse en RUÍZ GONZÁLEZ, F. J.: *La arquitectura de Seguridad Europea: un sistema imperfecto e inacabado*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015.
3. Efectivamente, las Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 representaron, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, un impulso considerable en el ámbito de la seguridad y defensa al definir las acciones prioritarias para una cooperación más intensa en la materia. El debate técnico en materia de defensa celebrado por el Consejo Europeo vino precedido de un encuentro con el Secretario General de la OTAN encargado de presentar una evaluación de los desafíos para la seguridad presentes y futuros, así como subrayar la satisfacción por los esfuerzos y compromisos asumidos por la Unión Europea y sus Estados miembros. Unos esfuerzos y compromisos que, a juicio del Secretario General de la OTAN, son compatibles con dicha organización y beneficiosos para ésta. Sobre la importancia de este Consejo Europeo véase ALVARGONZÁLEZ, A.: «Para llegar juntos donde no podemos llegar solos», *Política Exterior*, núm. 158, 2014, pp. 46-52; DE AYALA, J. E.: «El relanzamiento de la PCSD», *Política Exterior*, núm. 156, 2013, pp. 72-80.

aspira a convertirse en un actor global<sup>4</sup>. Más allá de la operatividad práctica que las disposiciones contempladas en los Tratados han desplegado hasta el momento<sup>5</sup>, es obvio que su previsión, siquiera teórica, resulta absolutamente necesaria si tenemos presente la realidad que impone un entorno cada vez más inestable y volátil en el que al gran número de desafíos de seguridad ya arraigados hay que sumar aquellos otros que, como señala el propio Parlamento, son de nueva aparición<sup>6</sup>.

La actuación de grupos terroristas como *Daesh*<sup>7</sup> en el territorio de Estados miembros de la Unión Europea –primero en París<sup>8</sup> y más tarde en Bélgica– suponen un verdadero atentado a la seguridad internacional<sup>9</sup>, pero también una amenaza a

4. Para un desarrollo en profundidad de la Política Común de Seguridad y Defensa nos remitimos a nuestro trabajo y a la bibliografía allí indicada: «La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: la eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 33, 2010, en pp. 91-120.
5. De hecho, como afirma el Parlamento Europeo, «... todavía no se han explotado plenamente varias disposiciones del Tratado de Lisboa, como el artículo 44 del TUE (que permite confiar una misión PCSD a un grupo reducido de Estados miembros), el artículo 41 del TUE (sobre el fondo inicial), el artículo 46 del TUE (sobre la cooperación estructurada permanente), el artículo 42 del TUE (sobre la cláusula de solidaridad) y el artículo 222 del TFUE (sobre la cláusula de defensa mutua)...». Véase, Resolución de 12 de marzo de 2015 sobre el *Informe Anual de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo* (apartado 20).
6. «La guerra en el este de Ucrania, los conflictos en Siria e Irak, con la escalada de la organización terrorista del EI, la crisis libia y la amenaza terrorista en África (especialmente en el Sahel, Libia y el Cuerno de África) constituyen amenazas directas para la seguridad de la Unión» (...); en Resolución del Parlamento Europeo de 21 de mayo de 2015 *sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa* (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la Política Exterior y de Seguridad Común), apartado 1.
7. El mal llamado Estado Islámico no es objeto de estudio en este trabajo si bien no tenemos duda alguna de que condicionará en los próximos años la forma de actuar de los Estados y, también, de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad y defensa. No nos detendremos, por tanto, a ofrecer una explicación sobre su origen, naturaleza, medios con los que cuenta o fines que persigue. Nos limitamos, en este sentido, a invitar al lector a escuchar la conferencia que el General BALLESTEROS MARTÍN pronunció en la Universidad de La Rioja el día 23 de noviembre de 2015 «El *Daesh*: una amenaza creciente», pronunciada en el marco de las *VIII Jornadas de Seguridad y Defensa: Guerras híbridas y conflictos asimétricos: a vueltas con el Estado Islámico* celebradas los días 7, 8 y 23 de noviembre de 2015. Disponible a través del canal YouTube de la Universidad de La Rioja.
8. Una descripción detallada de cómo ocurrieron los atentados terroristas del 13 de noviembre de 2015 en París puede encontrarse en GUIGOU, L./VALCARCEL, D.: «París, 13N de 2015, 21:30h», *Política Exterior*, núm. 169, 2016, pp. 43-49, especialmente, en pp. 45-48.
9. Así fue calificado por el propio Consejo de Seguridad al indicar, en relación con los ataques terroristas perpetrados por el EIIL, también conocido como *Daesh*, que «... constituyen una amenaza para la paz y la seguridad»; en Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad, de 20 de noviembre, punto 1.

los valores que representa Europa<sup>10</sup> si bien con esta afirmación no se trata, ni mucho menos, de reabrir un viejo debate entre civilización y barbarie<sup>11</sup>. Por todo ello, entendemos que son los propios europeos los que deben tomarse su defensa y su seguridad mucho más en serio<sup>12</sup> teniendo presente que Estados Unidos ha fijado ya su prioridad en otras zonas del planeta distintas a la europea y sabiendo que las respuestas que demandan fenómenos complejos como el terrorismo yihadista no siempre resulta fáciles de articular desde los marcos jurídicos clásicos con los que, hasta la fecha, se han abordado agresiones de las que han sido responsables organizaciones terroristas<sup>13</sup>.

En este contexto, a lo largo de las próximas páginas nos hemos propuesto analizar los mecanismos de la cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 del TUE) y la cláusula de solidaridad (artículo 222 del TFUE)<sup>14</sup> como herramientas a disposición de la Unión Europea y de los Estados para hacer frente a potenciales ataques terroristas perpetrados en el territorio de los Estados miembros. No es el propósito de este análisis ofrecer un desarrollo pormenorizado de la reglamentación jurídica de los mecanismos ya citados en el TUE y TFUE, sino más bien observar la manera en la que la Unión Europea y los Estados miembros dan respuesta a la amenaza del

10. Aunque nos apartamos del tema objeto de este estudio, no queremos dejar de mencionar la preocupación que provoca analizar la respuesta de la Unión Europea a una realidad como es la crisis de refugiados. La posible reaparición de los controles en fronteras no sólo supone una quiebra del espacio Schengen sino que rompe con los valores sobre los que se asienta el proyecto de construcción europea. Véase, en este sentido, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J./URREA CORRES, M.: «Los refugiados y la Unión Europea: una crisis humanitaria que amenaza los pilares de la Unión», *Diplomacia*, núm. 130, 2015, pp. 13-18.
11. Véase, en este sentido, TORRES ROSELLÓ, J.: «Dasesh: Civilización y Barbarie», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*, núm. 16/2006.
12. Para WITNEY «Ahora existe un mundo de violencia alrededor del continente y, si los europeos quieren vivir tranquilos, van a tener que tomarse su defensa y su seguridad mucho más en serio que a lo largo de las últimas década»; en WITNEY, N.: «Después de París: ¿cuál es el precio de la defensa europea?», *Política Exterior*, núm. 169, 2016, especialmente, en p. 1.
13. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El uso de la fuerza en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretaria General (2005) y, a la postre, en el documento final de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)», *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 21, 2005, pp. 13-50. También nos permitimos remitir al lector a nuestra contribución «Hacia la definición de una estrategia de seguridad colectiva para las Naciones Unidas», en MARTÍNEZ DE PISÓN, J./URREA CORRES, M. (Eds.), *Seguridad internacional y guerra preventiva: análisis de los nuevos discursos sobre la guerra*, Perla, 2008, pp. 333-364.
14. Las diferencias entre ambas cláusulas fue abordada por DUMOULIN, A.: «Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: oscillations et interprétations», *Revue du Marché Común et de l'Union européenne*, núm. 519, 2008, pp. 351-355. Para un análisis inicial de ambas instituciones puede consultarse RUBIO GARCÍA, D.: *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 57/2011, Madrid, 2011.

terrorismo internacional, cuando éste opera en Europa, a partir de los propios mecanismos contemplados al efecto en los Tratados de la Unión. Para abordar este propósito con ciertas garantías resulta imprescindible recordar, siquiera de forma somera, los elementos más significativos de la regulación que, sobre dichos mecanismos, ha previsto el TUE y el TFUE con el fin de poder valorar su verdadero alcance una vez descubiertas algunas de las debilidades de configuración (II y III).

Por lo que se refiere a la cláusula de asistencia mutua parece ya un lugar común afirmar que el artículo 42.7 del TUE reconoce, a través de un compromiso jurídico, una verdadera voluntad política de los Estados para hacer creíble un proyecto de defensa europea (II). Así, la regulación jurídica prevista en el TUE como cláusula de asistencia mutua es, obviamente, el resultado de un contexto determinado muy influido, al menos, por dos aspectos. De una parte, la cláusula de asistencia mutua ha estado muy condicionada por la pluralidad de concepciones en materia de defensa que existen entre los distintos Estados miembros de la Unión (1.1) y, de otra, por el papel relevante que en esta materia ha mantenido hasta ahora la OTAN, como estructura de defensa de la que algunos Estados miembros de la Unión son parte y cuya relación debía ser preservada, a tenor de lo aparentemente indicado en el Tratado, de manera prioritaria (1.2). Los condicionantes expuestos motivaron una duda razonable acerca del verdadero alcance de una cláusula como la descrita para los Estados miembros cuya defensa ha sido confiada a la OTAN. Sin embargo, como vamos a tener oportunidad de analizar a lo largo del trabajo, los atentados de París de 13 de noviembre de 2015 han provocado la reacción de los Estados de la Unión en unos términos que, sin duda, permiten (re)ordenar la forma en la que, hasta ahora, se había configurado la prelación de las cláusulas de asistencia mutua de la Unión y de la OTAN.

Así, la invocación por parte de Francia de la cláusula de asistencia de la Unión Europea ha materializado lo que, hasta la fecha, parecía ser un simple compromiso político suscitando, a su vez, una serie de interrogantes que merece la pena tener presentes con el propósito de poder valorar la consolidación de esta iniciativa a futuro (2). En este sentido, sorprende la ausencia de un procedimiento que ordene la invocación de la cláusula de asistencia mutua contemplada en el artículo 42.7 del TUE lo cual genera dudas en torno al marco institucional óptimo a utilizar en estos casos y capaz de evaluar la gravedad de la situación y acomodar los mecanismos de respuesta (2.1). De igual manera, parece imprescindible detenerse a analizar, tras los atentados de París, el grado de cumplimiento de los presupuestos básicos de aplicación de la citada cláusula de asistencia mutua especialmente en lo que se refiere a la consideración de un atentado/agresión terrorista como agresión armada. También es imprescindible tener presente el respeto al Derecho Internacional como fundamento de la respuesta que se articule frente a la agresión sufrida, así como la necesidad de evaluar la naturaleza de los compromisos que son exigibles a los Estados y a la Unión para, de esta forma, poder administrar correctamente el deber de asistencia previsto en los Tratados (2.2).

Una vez analizada la legitimidad del recurso a la cláusula de asistencia mutua como respuesta válida frente a un atentado terrorista en un Estado miembro de la

Unión, resulta necesario detenerse a estudiar, también, la regulación de la cláusula de solidaridad prevista en el artículo 222 del TFUE (III). Como es conocido, dicho mecanismo surge en el marco de los debates de la Convención con el propósito de dotar a la Unión de estructuras capaces de dar respuesta al terrorismo internacional. Con estos antecedentes, no es erróneo imaginar que el Estado miembro de la Unión que sufra un ataque terrorista pueda pensar en invocar el artículo 222 del TFUE en lugar de la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del TUE. Por esta razón, entendemos oportuno describir el marco jurídico que ha previsto el TFUE para dicha cláusula, así como el desarrollo que el Derecho derivado ha hecho de ella a través de la Decisión del Consejo de 24 de junio de 2014 (1). Este acercamiento nos facilitará los elementos suficientes para evaluar la viabilidad de este mecanismo –propio de la acción exterior de la Unión– como respuesta posible a un ataque terrorista cuya autoría ha sido reivindicada por un sujeto no estatal. Esta aproximación permitirá advertir acerca de los rasgos que caracterizan a la cláusula de solidaridad, las limitaciones de la misma y, en definitiva, entender la renuncia expresa de Francia a su utilización tras los atentados de París (2).

El presente estudio concluirá con unas consideraciones finales en las que se dejará constancia de las consecuencias que la invocación de la cláusula de asistencia mutua por Francia va a tener, sin duda, para el desarrollo futuro de una defensa europea. A estos efectos, resulta útil repasar las razones que han podido explicar la preferencia que los Estados muestran por la cláusula de asistencia mutua para abordar un ataque terrorista en detrimento de otras vías como es el caso del artículo 5 de la OTAN o, en el ámbito de la Unión Europea, la cláusula de solidaridad. En este sentido, no es aventurado apuntar que el rasgo intergubernamental de dicha cláusula genera una especial *vis atractiva* en los Estados, impulsando su invocación en detrimento de la aplicación de la cláusula de solidaridad diseñada para hacer frente al terrorismo (IV).

## II. LA REGULACIÓN DE LA ASISTENCIA MUTUA EN LA UNIÓN EUROPEA COMO EXPRESIÓN DE UN COMPROMISO POLÍTICO CREÍBLE CON LA DEFENSA EUROPEA: SU APLICABILIDAD PRÁCTICA

### 1. EL CONTEXTO QUE DETERMINA EL MARCO JURÍDICO DE LA CLÁUSULA DE ASISTENCIA MUTUA EN LA UE: LA PLURALIDAD DE CONCEPCIONES EN MATERIA DE DEFENSA

#### 1.1. *Los Estados miembros de la Unión y sus (diferentes) planteamientos en materia de defensa*

El artículo 42.7 del TUE prevé una cláusula de asistencia mutua de la Unión Europea en virtud de la cual «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas»<sup>15</sup>.

15. No es ahora el lugar adecuado para detenernos a explicar en qué momento y por qué razones los Estados de la Unión acordaron una fórmula de asistencia defensiva como ésta, ni

La previsión de un mecanismo de defensa como la cláusula de asistencia mutua resulta un avance jurídico muy significativo para la Unión si tomamos como punto de partida varios elementos. Así, conviene no olvidar que la Unión Europea no es un proyecto de integración que naciera con el propósito principal de hacer efectivo un sistema común de seguridad y defensa<sup>16</sup>, a pesar de la importancia que estas cuestiones han ido adquiriendo en la Unión en función, entre otros, de una pluralidad de factores internos y externos<sup>17</sup>. Más aún, la realidad a la que se ha enfrentado la Unión en la materia está condicionada por la diferente concepción, en ocasiones (casi) antagónica, que mantienen los Estados miembros en cuestiones de seguridad y defensa. Esta circunstancia obliga a la Unión a definir un marco jurídico y político que permita compatibilizar la diversidad de posicionamientos con la necesidad de que la Unión y sus Estados asuman más responsabilidades en el ámbito de su seguridad y defensa.

Tomando en cuenta estas consideraciones, no es difícil imaginar las tensiones que pudo generar la mera intención de prever una cláusula de asistencia mutua de carácter permanente en los Tratados constitutivos de la Unión. A pesar de ello, el Tratado de Lisboa ha sido capaz de limar las distintas concepciones expresadas por los Estados de la Unión en materia de defensa y adoptar una cláusula, como la descrita en el artículo 42.7 del TUE, que resulta de aplicación unitaria para todos los Estados y, en consecuencia, no admite concesión alguna a la flexibilidad<sup>18</sup>. Para lograrlo, fue necesario incluir en el propio texto del precepto dos elementos que, a nuestro juicio, permiten cierto equilibrio (o armonía) entre las tesis contrapuestas de algunos Estados, además de facilitar la interpretación del verdadero significado y alcance de tal mecanismo<sup>19</sup>.

---

tampoco la evolución de una regulación jurídica que comenzó su andadura con los trabajos de la Convención (Informe presentado por el Grupo VIII en la Convención Europea), obtuvo su primera articulación en el Tratado constitucional (artículos I-40.7 y III-214 del Proyecto del Tratado por el que se instituía una Constitución Europea) y, finalmente, adopta su versión actualmente vigente con la reforma del Tratado de Lisboa. Todos estos aspectos se encuentran tratados en detalle en nuestro trabajo *loc. cit.* («La Política [común] de seguridad y defensa en el...»), en p. 112, notas al pie núm. 65, 66 y 68.

16. Esta afirmación no queda comprometida por el hecho cierto de que las cuestiones de defensa hayan tenido su interés desde los propios orígenes del proyecto europeo como evidencia el intento de creación de la Comunidad Europea de Defensa en 1952.
17. De hecho, la evolución del proyecto de construcción europea de una aproximación puramente económica a una dimensión de naturaleza política, el fin de la guerra fría, la desaparición de la Unión Soviética, la percepción europea de sus propias amenazas, los conflictos armados vividos en territorio europeo o la propia aspiración europea de convertirse en un actor relevante son algunos de los elementos que han hecho posible la configuración progresiva de una Política Común de Seguridad y Defensa.
18. No ocurre lo mismo con otras fórmulas incluidas en el propio TUE como es el caso de las misiones Petersberg (artículo 42.5 del TUE) o las cooperaciones estructuradas permanentes (artículos 42 y 46 del TUE). Hemos desarrollado estos aspectos en nuestro trabajo *loc. cit.* («La Política [común] de seguridad y defensa en el...»), en pp. 104-105 y en pp. 109-112 respectivamente.
19. Véase, en este mismo sentido, ÁLVAREZ VERDUGO, M.: «La aportación de la Convención Europea a la definición de la Política de Seguridad y Defensa», CIDOB, Documento Serie

Así, el mismo apartado 7 del artículo 42 del TUE declara, de una parte, que tal cláusula debe entenderse «sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros», lo que la convierte en aceptable para los Estados neutrales de la Unión –al no estar obligados a asumir obligaciones incompatibles con su propia identidad<sup>20</sup>– si bien dichos Estados no renunciarían, en ningún caso, a la protección que dicho mecanismo les pudiera ofrecer. Y, de otra parte, el párrafo segundo del mismo apartado 7 del artículo 42 del TUE parece constatar las preocupaciones manifestadas por los Estados miembros de la OTAN<sup>21</sup>, al subrayar que «los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta»<sup>22</sup>.

1.2. *La OTAN como estructura de defensa prioritaria para (algunos) Estados miembros de la Unión: ¿qué ámbito de aplicación para una cláusula de asistencia de la Unión Europea?*

La regulación jurídica contemplada en el propio TUE ya advierte que la cláusula de asistencia mutua establecida en la Unión Europea debe ser compatible con la actuación prevista al efecto en el ámbito de la OTAN. No resulta difícil colegir que esta previsión es, en realidad, uno de los peajes que debió asumirse para poder incorporar a la Unión una herramienta como la descrita. Tampoco podemos ignorar que podría estar garantizado cierto nivel de «conflicto» si no se determina qué cláusula de asistencia mutua, la de la Unión o la de la OTAN, debe activarse en cada momento. En definitiva, parece razonable imaginar la conveniencia de ordenar las actuaciones en una materia como la que nos ocupa de conformidad, al menos, con dos razones: la primera de ellas porque repercutirá en la configuración de una política de defensa

---

Seguridad y Defensa, junio de 2004, en p. 15; DUMOULIN, A.: «Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: oscillations et interprétations», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, núm. 519, 2008, pp. 351-355, en p. 352; GARCÍA PÉREZ, R.: «La PESD en el Proyecto de Tratado Constitucional», en PUEYO LOSA, J. (Ed.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, ediciones Tórculo, Santiago de Compostela, 2003, pp. 295-312, en p. 302.

20. Se trata de Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, además de Chipre y Malta.
21. Es el caso de Alemania, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía.
22. Dinamarca es un Estado OTAN pero dispone de un estatuto de *opting out* en relación con las materias de defensa en los términos previstos en el Protocolo núm. 23 anejo a los Tratados. Así, el artículo 5 de este Protocolo establece que «[p]or lo que se refiere a las medidas adoptadas por el Consejo dentro del ámbito de aplicación del apartado 1, del artículo 42 y de los artículos 43 a 46 del Tratado de la Unión Europea, Dinamarca no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa. Por lo tanto, Dinamarca no participará en su adopción. Dinamarca no impedirá que los demás Estados miembros sigan desarrollando su cooperación en este ámbito. Dinamarca no estará obligada a contribuir a la financiación de los gastos operativos derivados de tales medidas ni a poner a disposición de la Unión capacidades militares».

creíble para la Unión Europea y, la segunda razón, porque ordenar los mecanismos de respuesta frente a una agresión armada resulta extraordinariamente sensible para los Estados miembros de la Unión que son parte de la OTAN y, más aún, para la OTAN por tratarse de un mecanismo de asistencia mutua que forma parte de la razón de ser de la propia organización.

En todo caso, el tenor literal de la redacción del artículo 42.7 TUE parece empujarnos a concluir que la cláusula de defensa prevista en la OTAN es de uso preferente al mecanismo diseñado en el marco de la PCSD, en la medida en que se trata de un mecanismo de naturaleza permanente y de activación automática. Desde este posicionamiento, parecería claro que la previsión contemplada en el TUE contiene una preferencia de uso a favor de la cláusula de asistencia mutua de la OTAN, siempre que estemos ante un ataque armado sufrido por un Estado miembro de la Alianza Atlántica en el ámbito de aplicación territorial del citado Tratado. Si aceptamos esta premisa en toda su dimensión, la cláusula de asistencia mutua de la Unión no representaría, verdaderamente, un avance significativo<sup>23</sup>, ya que se trataría de un mecanismo de uso residual aplicable únicamente en los supuestos en los que el Estado que ha sufrido una agresión o bien es un Estado neutral o no alineado<sup>24</sup>, o bien es un Estado de la Unión que, siendo también miembro de la OTAN, sin embargo su territorio no está cubierto por el perímetro de protección previsto en el Tratado de dicha organización. En el caso de España la cuestión no deja de tener relevancia, dado que Ceuta y Melilla no entran dentro del área de protección de la OTAN; en consecuencia, un potencial ataque a España en esta parte de su territorio sólo admitiría un mecanismo de defensa colectiva como el previsto al efecto en la cláusula del TUE.

Desde este posicionamiento que nosotros mismos hemos asumido como propio en un trabajo previo sobre la materia<sup>25</sup>, parecía claro que el mecanismo jurídico de la asistencia mutua contemplado en el TUE expresaba más bien un compromiso de naturaleza política<sup>26</sup> o, si se prefiere, la materialización instrumental de la vocación de

- 
23. En este sentido parece pronunciarse HERRERO DE LA FUENTE al afirmar que «La introducción de la cláusula de asistencia mutua en el TUE de Lisboa no reviste gran significado puesto que la gran mayoría de los Miembros de la Unión Europea ya han asumido el compromiso de la legítima defensa por otras vías»; en «Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18, 2010, pp. 151-179, en p. 174, nota al pie núm. 29.
  24. Para BERMEJO GARCÍA, del precepto del TUE no se puede derivar tal conclusión. Para el citado autor la operatividad de la cláusula de asistencia mutua cuando las víctimas son los Estados neutrales sólo se puede derivar del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Véase la explicación en BERMEJO GARCÍA, R.: «Cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa», en RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 71-94, especialmente en pp. 86 y 87.
  25. Así nos expresamos en *loc. cit.* («La Política [común] de Seguridad y defensa...»).
  26. GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «¿Obligación jurídica o mero compromiso político?: La cláusula de solidaridad en el Tratado constitucional», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 12, 2007.

dotar a la Unión de las herramientas propias de una alianza de defensa atendiendo al hecho cierto de la desaparición de la Unión Europea Occidental (UEO). De hecho, el contexto en el que se aprobó esta disposición no hacía imaginable la concurrencia de un supuesto que hiciera factible la aplicabilidad, sin más, de esta cláusula por parte de los Estados de la Unión Europea<sup>27</sup>.

No obstante, la realidad del momento actual permite cuestionar los planteamientos que la redacción del Tratado provocó, *ab initio*, entre la doctrina. De hecho, en el contexto inicial que ofrece una sociedad más compleja como la actual, no podemos ignorar ni la proliferación de amenazas nuevas, ni la inestabilidad de nuestros entornos más próximos, ni la evolución del compromiso y los intereses de Estados Unidos hacia posiciones geográficas diferentes a aquellas en las que, sin embargo, siguen estando presente de forma directa nuestros propios intereses, ni tampoco las consecuencias de la crisis financiera sobre los presupuestos y las capacidades de defensa de los Estados. Todo ello hace que la cláusula de asistencia mutua prevista en el TUE deba someterse, probablemente, a una (re)interpretación de los términos en los que ha de ordenarse su aplicación, de tal forma que ya no se acepte, sin más, una preferencia automática de la cláusula de asistencia mutua de la OTAN<sup>28</sup>. Se trataría, más bien, de abrir la oportunidad de poder recurrir a una herramienta (OTAN) u otra (UE) en función de las circunstancias de momento, lugar y sujetos afectados<sup>29</sup>.

Sea como fuere, además de configurar las actuaciones en torno a preferencia o prioridad de actuación de una cláusula de asistencia mutua sobre otra parece razonable exigir siempre un esfuerzo significativo de todos los actores implicados dirigido a lograr actuaciones de la Unión y de la OTAN que resulten compatibles. En suma, utilizando las palabras de ALDECOA LUZARRAGA, de lo que se trata, en realidad, es de

- 
27. ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea. Hacer creíble la política de responsabilidad», en *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1037-1058, en p. 1050.
  28. Parece ser la opinión del General GARCÍA SERVET cuando declara que la evolución lógica, «debería poner al Tratado de la Unión Europea y su artículo 42.7 como cláusula de defensa colectiva prioritaria en caso de agresión en Europa, manteniendo a la Alianza Atlántica y a su Artículo 5, como la segunda respuesta, caso de un ataque contundente», en GARCÍA SERVET, R.: «El vínculo transatlántico en seguridad y defensa, ayer, hoy, “¿mañana?”», *UE-EEUU: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundial. Cuadernos de Estrategia*, núm. 177, 2015, pp. 75-101, especialmente, en p. 100.
  29. No parece que sea ésta, sin embargo, la postura aceptada desde la doctrina alemana que sigue siendo más partidaria, si cabe, de afirmar una especie de preferencia de aplicación de la cláusula de asistencia mutua de la OTAN respecto de lo previsto en el TUE para la Unión Europea. Véase, así, CREMER, H. J.: «Art. 42», en CALLIES, Ch. y RUFFERT, M. (Eds.), *EUV – AEUV, Das Recht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, Beck Verlag, Munich, 2011, pp. 415-427, en pp. 422-423; REGELSBERGER y KUGELMANN, D.: «Art. 42», en STREINZ, R. (Ed.), *EUV/AEUV*, 2ª Ed., Beck Verlag, Munich, 2012, pp. 285-289, especialmente pp. 287-288.

conjugar el verbo compatibilizar por tratarse de una manera de relación donde no hay jerarquías ni subordinaciones<sup>30</sup>.

## 2. LA CLÁUSULA DE ASISTENCIA MUTUA DE LA UNIÓN Y SU INVOCACIÓN POR FRANCIA TRAS LOS ATENTADOS DE PARÍS: UNA OPCIÓN NO EXENTA DE CONTROVERSIAS

### 2.1. *El recurso a la cláusula de asistencia mutua de la Unión: la ausencia de un procedimiento para su tramitación*

Los atentados de París, de 13 de noviembre de 2015, en los que murieron 132 personas y más de 350 personas resultaron heridas, dieron lugar a que el propio Presidente de la República declarara ante el Congreso que Francia estaba en guerra<sup>31</sup>. Como consecuencia de ello, Francia decidió invocar la aplicación de la cláusula de asistencia mutua prevista al efecto en el artículo 42.7 del TUE<sup>32</sup>. El recurso a una cláusula de asistencia mutua contemplado en la Unión no ha previsto, a diferencia del mecanismo equivalente existente en la OTAN, un procedimiento a seguir en virtud del cual las instituciones europeas analizan la solicitud tramitada por el Estado, valoran si la gravedad de los hechos son susceptibles de una respuesta como la pretendida y, en su caso, autorizan la puesta en marcha del citado mecanismo. En el supuesto en cuestión, fue en el marco de una reunión de los ministros de defensa de los Estados miembros de la Unión Europea desarrollada el 17 de noviembre de 2015 donde el Ministro de Defensa de Francia solicitó, en presencia de la Alta Representante de la Unión Europea, la puesta en marcha de la cláusula.

A nuestro juicio, resulta más que discutible que la activación de un mecanismo de asistencia mutua como el contemplado en el TUE no disponga de un grado de institucionalización más depurado que el expuesto. La gravedad de los hechos que preceden a su utilización y, más aún, la necesidad de evaluar convenientemente la oportunidad de recurrir a las diferentes fórmulas o mecanismos contemplados en los Tratados para hacer frente a las amenazas o atentados terroristas hacen imprescindible cuidar los procedimientos a utilizar para su invocación. Ello no implica afectar la naturaleza claramente intergubernamental con la que la cláusula ha sido configurada. De hecho, entendemos que el Consejo Europeo podría ser, en los términos que ya se han pronunciado algunos

---

30. Así lo entiende ALDECOA LUZARRAGA, F.: «Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 177, 2015, pp. 47-73, especialmente, en p. 69.

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

32. Véase MORILLAS, P.: «El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa», *CIBOD*, núm. 366, noviembre 2015.

autores<sup>33</sup>, la institución adecuada para evaluar la situación y, en su caso, validar la puesta en marcha de esta cláusula de asistencia mutua. No en vano es el propio Consejo Europeo el que tiene atribuida competencia para evaluar de forma periódica las amenazas a las que se enfrenta la Unión<sup>34</sup>. No es ésto, sin embargo, lo que ocurrió en el caso objeto de este trabajo, aunque el marco jurídico vigente no plantea ningún impedimento para que el Consejo Europeo se hubiera podido pronunciar al respecto.

## 2.2. *Los presupuestos de aplicación de la asistencia mutua: agresión armada, respeto al Derecho Internacional y deber de asistencia*

### A. La conceptualización de un ataque terrorista como agresión armada: las peculiaridades de un actor no estatal como *Daesh*

Prácticamente desde el mismo momento en el que se produjeron los atentados de París, las autoridades francesas enmarcaron la actuación como un acto de agresión<sup>35</sup> al que Francia debía, sin duda, poder dar respuesta desde los distintos enfoques que el Derecho admite en circunstancias así conceptualizadas. Las ya citadas palabras del propio Presidente de la República en sede parlamentaria («Francia está en guerra») son bien elocuentes<sup>36</sup>. Si aceptamos que el lenguaje puede tener un efecto «performativo» sobre la realidad, parecía claro que el Presidente de la República francesa trataba de encuadrar jurídicamente los atentados en la categoría de acto de agresión armada con el fin de poder recurrir a una respuesta que permitiera encuadrarla en la legítima defensa. De esta forma la reacción frente a un ataque como el acontecido podría ampararse dentro de las excepciones al uso de la fuerza, garantizando al Estado una respuesta inmediata, proporcionada al ataque y necesaria. En este supuesto, la duda radica, no obstante, en si el concepto de ataque armado estaría validado cuando el sujeto responsable del mismo fuese un actor no estatal<sup>37</sup>. En el caso que nos ocupa se trata de una organización de naturaleza híbrida pues si bien no es propiamente un Estado –aunque

33. RUBIO GARCÍA, D.: «Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea», *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo núm. 57/2011, en p. 81.

34. Véase el artículo 222.4 del TFUE.

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

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

37. Se trata de un aspecto que ha generado curiosidad académica entre la doctrina. Véase, entre otros, TRAPP, K. M.: «Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?», en WELLER, M. (Ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 679-696.

se autodenomina *Estado Islámico*— se aleja de lo que es una organización terrorista al uso<sup>38</sup>. No en vano, el *Daesh* controla parte del territorio de, al menos, dos Estados como son Iraq y Siria, mantiene una estructura organizativa ciertamente sofisticada, dispone de medios materiales de carácter militar significativos en términos cuantitativos y cualitativos y evidencia una estructura de financiación, mediante una pluralidad de recursos, bien articulada<sup>39</sup>. Todo ello, condicionaba la respuesta de Francia queriendo actuar contra el *Daesh* fuera del territorio de la Unión Europea lo que aparentemente excluía el recurso a la cláusula de solidaridad del artículo 222 del TFUE<sup>40</sup>.

El artículo 42.7 del TUE establece claramente que si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con los medios a su alcance. En primer lugar, la formulación del precepto exige estar ante un supuesto de «agresión armada» para activar este mecanismo. De entrada, habría que determinar, por tanto, si los ataques del 13 de noviembre pueden ser realmente calificados como «una agresión» y si ésta tiene la naturaleza de agresión «armada». A nuestro entender, a pesar de las evidentes dificultades que ello entraña, concurren elementos suficientes para poder sustentar la condición de agresión armada de los hechos acontecidos en París. Bastaría detenerse a considerar, en este sentido, la propia gravedad de los hechos o el impacto de las acciones sobre Francia y otros Estados directa o indirectamente afectados como fue el caso de Bélgica. Obviamente, el *Daesh* no es, en los términos ya apuntados, un sujeto estatal, si bien tampoco puede ser considerado una organización terrorista común como evidencia el control que éste que tiene sobre parte del territorio de otros Estados (Iraq y Siria), la aspiración manifiesta de querer constituirse en un Estado propio, la posesión y el manejo de infraestructuras propias de un ejército regular o, incluso, el recurso a técnicas y medios de comunicación sofisticados para dar a conocer, con el máximo impacto, todas sus actuaciones.

En todo caso, merece la pena tener presente que el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no tiene dudas para concluir que *Daesh* es una grave amenaza mundial sin precedente a la paz y seguridad internacionales<sup>41</sup>.

---

38. Una descripción interesante acerca de las tácticas de *Daesh* puede consultarse en SAVERIO ANGIÒ, F.: «Cambio estratégico de *Daesh*: “Queremos París”, desde la lucha contra el enemigo cercano a la lucha contra el enemigo lejano», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, núm. 4, 2016, 18 pp., especialmente, en p. 6.

39. JORDÁN, J.: «El *Daesh*», *La Internacional Yihadista, Cuadernos de Estrategia*, núm. 173, 2015, pp. 109-227.

40. Véase apartado III.2.

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

B. Una respuesta amparada por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas: el alcance de la Resolución 2249 del Consejo de Seguridad

La posición sostenida por Francia siempre fue clara: los atentados terroristas fueron una agresión armada cuya respuesta debe enmarcarse dentro del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas<sup>42</sup>. En este sentido, Francia solicitó una reunión del Consejo de Seguridad que permitió aprobar la Resolución 2249 tan solo unos días después de producido el ataque terrorista. En virtud de dicha Resolución, de 20 de noviembre de 2015, el Consejo de Seguridad exhorta a los Estados miembros que tengan capacidad para hacerlo a que adopten «*todas las medidas necesarias...* para prevenir y reprimir los actos terroristas cometidos específicamente por el EIIL, también conocido como *Daesh*»<sup>43</sup>.

El redactado de dicha Resolución ha planteado alguna discusión motivada por la necesidad de determinar el alcance de la expresión «*todas las medidas necesarias...*». Más en concreto, se trata de perfilar si en la fórmula empleada por el Consejo de Seguridad cabe o no el recurso al uso de la fuerza. La respuesta se encuentra en el fundamento que legitima el pronunciamiento del Consejo de Seguridad. A este respecto, basta con indicar que la Resolución en cuestión se ha adoptado en el marco del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas lo que, en ningún caso, legitima el uso de la fuerza.

C. El deber de asistencia de los Estados: una obligación que admite libertad de medios

La redacción del artículo 42.7 del TUE advierte que si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, «los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance». Una interpretación literal del citado precepto parece que deja poco margen para la duda: la cláusula de asistencia mutua exige un compromiso de ayuda y un deber de asistencia de todos los Estados miembros de la Unión con el Estado agredido<sup>44</sup>. Así se constata también de los trabajos preparatorios durante la Convención y la Conferencia Intergubernamental que condujeron a la redacción actualmente vigente del precepto<sup>45</sup>. No parece aceptable otra interpretación en la medida en que la cláusula de

---

también conocido como *Daesh*) constituye una amenaza mundial sin precedentes para la paz y la seguridad internacionales», en Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad, *cit.*

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

43. Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad *cit.*, punto 5.

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

45. CONV 461/02, de 16 de diciembre de 2002, Informe final del Grupo VIII Defensa, especialmente en pp. 20 y 21.

asistencia mutua constituye una nueva relación entre los Estados miembros de la Unión hasta el punto de convertirlos en Estados socios y aliados<sup>46</sup>.

Más allá de aceptar que la cláusula de asistencia mutua proyecta sobre los Estados un deber de asistencia, lo que nos parece verdaderamente relevante es determinar el verdadero alcance de dicho pretendido «deber» máxime cuando, la lectura del propio TUE, nos obliga a traducir la referencia que el artículo 42.7 realiza a la expresión «con *todos* los medios a su alcance». De hecho, entendemos que cada Estado miembro asume el compromiso de ayudar y el deber de asistir al Estado agredido en los términos que aquél pueda y quiera<sup>47</sup>. Es curioso, no obstante, que ni en la UE, ni tampoco en la OTAN se han arbitrado procedimientos que determinen el grado de asistencia que se quiere prestar<sup>48</sup>. Con todo, si atendemos al esquema seguido por Francia tras la invocación de la cláusula de asistencia mutua, podemos señalar que se ha articulado un diálogo entre el Estado agredido y los Estados aliados en el que se han expresado necesidades, se han formulado solicitudes y éstas se han atendido en función de las capacidades de cada Estado miembro<sup>49</sup>. Obvia decir que los medios en cuestión no tienen que tener necesariamente una naturaleza militar.

### III. LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD EN EL MARCO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN: ¿UNA RESPUESTA VÁLIDA FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL?

#### 1. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD: LA NECESIDAD DE DOTAR A LA UNIÓN DE MECANISMOS FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL

Cuando la Unión Europea comenzó a discutir la previsión de una cláusula de solidaridad como la recogida finalmente en el artículo 222 del TFUE lo hizo bajo la necesidad de dotar a la Unión de una herramienta útil para luchar contra el terrorismo tras el impacto que provocaron en toda la Unión Europea los atentados del 11

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

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

48. ARTEAGA, F.: *loc. cit.* («La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7...»).

49. Como se desprende del propio artículo 42.7 del TUE, aquellos Estados cuya política de seguridad y defensa tenga un carácter específico, es decir, aquellos Estados a los que se les reconoce un estatuto de neutralidad no quedan obligados por la exigencia de deber de asistencia.

de septiembre en Nueva York y los del 11 de marzo de Madrid<sup>50</sup>. De hecho, resulta curioso tener presente que la *Declaración sobre lucha contra el terrorismo* aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 24 y 25 de marzo de 2004 declaró la cláusula de solidaridad vigente antes de la entrada en vigor del Tratado en cuya regulación se incorporó dicha cláusula<sup>51</sup>.

La cláusula de solidaridad contemplada en el artículo 222 del TFUE<sup>52</sup> señala que «la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano». De acuerdo con lo establecido en el TFUE, la Unión Europea estará obligada a la movilización de «todos los instrumentos de que disponga, incluidos

- 
50. En este sentido, es muy esclarecedor acudir a los documentos de la Convención y la Conferencia Intergubernamental para constatar la razón de ser de esta cláusula. Así, por ejemplo, la Convención diseñó en un primer momento una cláusula de solidaridad pensada en la protección frente a amenazas terroristas siguiendo las sugerencias vertidas por el Informe presentado por el Grupo VIII de Defensa (véase CONV 461/02). Sin embargo, una buena parte de las enmiendas presentadas tuvieron como objeto ampliar el radio de acción de la cláusula de solidaridad a las situaciones motivadas por catástrofes naturales o de origen humano (CONV 707/03). Durante la Conferencia Intergubernamental la cláusula de solidaridad sufrió pequeñas modificaciones de matiz, más allá de la inclusión de una Declaración aneja al Acta final (la núm. 37) en virtud de la cual «ninguna de las disposiciones del artículo 222 pretende afectar al derecho de otro Estado miembro de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro». El texto resultante es el recogido en el artículo 222 del TFUE.
51. Esta circunstancia de «potencial» aplicabilidad provisional de una de las disposiciones contempladas en el TFUE exigió la adopción de una serie de decisiones imprescindibles para, llegado el caso, hacer dicha cláusula de solidaridad un mecanismo operativo. Véase, en este sentido, *Manual operativo de coordinación de la Unión Europea para situaciones de emergencia y crisis*, aprobado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 1 y 2 de junio de 2006 (Doc. 9552/1/06). La fundamentación jurídica para la adopción de esta medida parece encontrarse en el *Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea* (DO C 53 de 3.3.2005, pp. 1-14). Junto con el citado Programa de La Haya, el Consejo ha adoptado también el correspondiente plan de acción (20059778/2/05 REV 2, de 10 de junio de 2005) que permite su puesta en marcha y que contiene, en esencia, las conocidas diez prioridades fijadas por la Comisión en mayo de 2005 (COM [2005] 184 final).
52. Para un estudio más detallado de la regulación de la cláusula de solidaridad desde la previsión en el Tratado constitucional véase ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La “Europa europea” frente al terrorismo», *Real Instituto Elcano*, 2004; GARCÍA SERVET, R.: «Las cláusulas de solidaridad y de asistencia en la Constitución Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 34, 2006, pp. 65-88, en pp. 69-72; PASTOR PALOMAR, A.: «¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 9, 2005, pp. 232-233; RAMÓN CHORNET, C.: «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado constitucional de la UE», en *Ib: Política de Seguridad y Defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 113-133. A partir de la regulación que incorpora el Tratado de Lisboa puede consultarse, entre otros, RUBIO GARCÍA, D.: *loc. cit.* («Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad...»).

los medios militares puestos a disposición por los Estados»<sup>53</sup> para prestar asistencia a un Estado en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista o en el supuesto de catástrofe natural o de origen humano<sup>54</sup>.

La ubicación de la cláusula de solidaridad dentro del título VII de la Quinta parte del TFUE dedicada a la Acción exterior podría llevarnos a considerarla no tanto como un instrumento de la política común de seguridad y defensa de la Unión, sino más bien como una herramienta propia de la acción exterior de la Unión. Sin embargo, esta aproximación apoyada en la sistemática del propio Tratado exigiría un esfuerzo de análisis mayor que pasa, a nuestro entender, por abordar la seguridad desde su doble dimensión (interior y exterior). Sólo desde esta perspectiva que ha sido puesta reiteradamente de manifiesto se puede advertir el verdadero significado y alcance de una cláusula cuya propia denominación desvela ya el propósito último que persigue.

Los términos y modalidades de aplicación de la cláusula de solidaridad por parte de la Unión han sido desarrollados mediante Decisión del Consejo de 24 de junio de 2014<sup>55</sup>. En ella se otorga al Consejo la competencia para coordinar, a nivel político, la respuesta a la invocación de la cláusula en cuestión a fin de garantizar la coherencia y complementariedad de la acción de la Unión y los Estados miembros<sup>56</sup>.

La citada Decisión se aplicará en el territorio de los Estados miembros a los que se aplica el Tratado (superficie terrestre, aguas interiores, aguas territoriales y espacio aéreo) y cuando se vean afectadas infraestructuras (por ejemplo, instalaciones de petróleo y gas en alta mar) situadas en las aguas territoriales, la zona económica exclusiva o la plataforma continental de un Estado miembro<sup>57</sup>.

La puesta en marcha de la cláusula de solidaridad exige, a tenor de lo dispuesto en la Decisión de 2014, la concurrencia de dos situaciones: una catástrofe o ataque terrorista y, además, que dicha situación «desbord[e] claramente las capacidades de respuesta de las que dispone el Estado afectado» una vez ha utilizado las posibilidades ofrecidas por los medios e instrumentos existentes a nivel nacional y de la

---

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

54. El Tratado también contempla la posibilidad de tomar acciones para *prevenir* la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros y proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas.

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

56. Artículo 1.2 de la Decisión 2014/415/UE, *cit*.

57. Artículo 2 de la Decisión 2014/415/UE, *cit*.

Unión<sup>58</sup>. Las autoridades políticas del Estado afectado se dirigirán a la Presidencia del Consejo, invocando la cláusula de solidaridad. Corresponde a la Presidencia del Consejo informar al Presidente del Consejo Europeo y al del Parlamento Europeo de la invocación de la cláusula, así como de cualquier acontecimiento relevante<sup>59</sup>. El Presidente de la Comisión Europea será también destinatario de la invocación de la cláusula a través del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias quien se conforma en el punto de contacto central, a nivel de la Unión Europea, con las autoridades competentes de los Estados miembros y otras partes interesadas<sup>60</sup>.

Una vez invocada la cláusula de solidaridad, la Decisión de 2014 determina, en su artículo 5.1, que es el Consejo el competente para asumir la dirección política y estratégica de la respuesta de la Unión. A tal efecto, la Presidencia del Consejo activará inmediatamente el dispositivo de respuesta política integrada a las crisis e informará de la invocación de la cláusula de solidaridad a todos los Estados miembros. La Decisión también le reserva a la Comisión y al Alto Representante una serie de competencias bien definidas<sup>61</sup>. Ambas instancias son responsables de identificar todos los instrumentos pertinentes de la Unión (incluidas las capacidades militares) que mejor puedan contribuir a la respuesta a la crisis; así como de identificar y proponer el uso de aquellos instrumentos y recursos de competencia de las agencias de la Unión que mejor puedan contribuir a la respuesta. Igualmente, ambas instituciones asesorarán al Consejo acerca de si los instrumentos existentes son suficientes para asistir al Estado miembro afectado que ha invocado la cláusula de solidaridad y elaborarán informes periódicos de sensibilización y análisis de la situación que permitan informar y respaldar la coordinación y la toma de decisiones a nivel político en el Consejo.

La aplicación de la cláusula de solidaridad concluirá en el momento en el que el Estado miembro que la ha invocado considere que ya no es necesario que su invocación siga surtiendo efectos y así lo comunique a la Presidencia del Consejo<sup>62</sup>.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la propia Decisión del Consejo de 2014, le otorga al Consejo Europeo competencia para evaluar de forma periódica las amenazas a las que se enfrenta la Unión<sup>63</sup>, todo ello con el propósito de que puedan tomarse las medidas eficaces. En suma, el Consejo Europeo asume, a través de esta competencia,

---

58. Artículo 4.1 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

59. Artículo 5.5 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

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

61. Artículo 5.2 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

62. Artículo 7 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

63. Como ya señaló un sector de la doctrina, esta competencia de carácter preventivo sugiere algunas dudas tanto en lo que se refiere a la propia idoneidad del Consejo Europeo para asumir esta responsabilidad, como en lo que atañe a la capacidad de actuación de la citada institución en el supuesto en el que se constatase la existencia de una nueva amenaza.

la responsabilidad de identificar a tiempo las amenazas a las que corresponderá hacer frente con los mecanismos ya previstos o aquellos otros que pudieran ser demandados.

## 2. LOS ATENTADOS DE PARÍS (O CUANDO LA AMENAZA SE HACE REALIDAD): LAS LIMITACIONES DE LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD PARA HACER FRENTE AL DAESH

Como ha quedado expuesto, la Unión Europea quiso dotarse de un mecanismo que pudiera ser de utilidad para abordar la amenaza del terrorismo internacional<sup>64</sup>. Sin embargo, como también hemos tenido oportunidad de analizar, en el momento en el que la amenaza del terrorismo internacional se ha hecho presente con especial crudeza en Francia y Bélgica, la realidad es que no se ha planteado en ningún momento la activación de este mecanismo. De hecho, ni los Estados que han sido objetivo de un ataque terrorista han considerado oportuno solicitar a la Unión su activación, ni la Unión ha planteado esta opción que le capacita a movilizar «todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros»<sup>65</sup>.

Qué duda cabe que la cláusula de asistencia mutua comparte con la cláusula de solidaridad algunos elementos significativos. No en vano, ambas tienen como condiciones de aplicabilidad la existencia de un ataque («terrorista» en el caso del artículo 222 TFUE o «armado» en el supuesto del artículo 42.7 TUE) y ambas contemplan un auténtico *deber de asistencia*<sup>66</sup>, aunque corresponda a los Estados concretar los medios concretos<sup>67</sup>.

En suma, del análisis de ambas cláusulas bien podría concluirse que la selección entre una u otra opción va más allá de la propia conceptualización de lo que se entiende como agresión que legitima la activación de la respectiva cláusula. Ni siquiera creemos que la razón principal de apostar por una cláusula en detrimento de la otra tenga que ver con la calificación del ente responsable de la agresión (Estado o entidad protoestatal como responsable de una agresión que legitimaría el recurso al artículo 42.7 TUE u organización terrorista como fundamento de la invocación del artículo 222 TFUE). Siendo muy relevante estos aspectos, que nos permiten discutir en el ámbito académico los argumentos que inclinarían la decisión en torno a la activación de la cláusula de asistencia mutua o de solidaridad, no creo que fueran los más significativos para seleccionar la cláusula del artículo 42.7 TUE como cobertura jurídica para articular la oportuna respuesta a los atentados.

---

Véase ÁLVAREZ VERDUGO, M.: *loc. cit.* («La aportación de la Convención Europea a la definición...»), en pp. 19-20.

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

65. Véase la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

66. La cursiva es añadida.

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

Más bien, la clave explicativa de la propuesta de Francia pudiera encontrarse en dos elementos que poco tienen que ver con los detalles hasta ahora comentados. El primero de ellos concierne al margen de actuación que una u otra cláusula reserva a los Estados. Así, mientras que el artículo 222 del TFUE es la Unión la encargada de adoptar las decisiones oportunas<sup>68</sup>, en el ámbito de la cláusula de asistencia mutua son los Estados los que se reservan toda la capacidad de actuación hasta el extremo de negociar de forma bilateral con el resto de Estados miembros la contribución en términos de asistencia mutua. En suma, no podemos ignorar que la tensión entre el modelo intergubernamental del artículo 42.7 del TUE y la dimensión supranacional que desprende la cláusula de solidaridad del artículo 222 del TFUE se ha resuelto de forma evidente a favor de la intergubernamentalidad<sup>69</sup>.

El segundo de los aspectos que podría justificar la invocación de la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del TUE para responder a los ataques terroristas de París se encuentra, también, en la dimensión de la respuesta que Francia quiera articular. Así, mientras que el artículo 222 del TFUE admite el diseño de una respuesta en el marco del territorio del Estado que ha sufrido el ataque terrorista, Francia consideró oportuno hacer frente al *Daesh* también fuera del territorio de la Unión, tratando así de debilitar las posiciones territoriales que dicha organización terrorista controla en países como Iraq o Siria. Esta capacidad de actuación «fuera de zona», como ya hemos apuntado en otro momento del trabajo, no parece estar amparada por el radio de acción de la cláusula de solidaridad y sí por la cláusula de asistencia mutua.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Como hemos señalado en anteriores trabajos, la regulación jurídica incorporada por el Tratado de Lisboa al TUE y al TFUE supuso una importante contribución para el fortalecimiento de una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión. La consecución de este objetivo ha tenido que ver, en parte, con la configuración de un conjunto de mecanismos que permiten a la Unión avanzar en materia de seguridad y defensa. Entre tales mecanismos nos interesa destacar ahora únicamente aquellos que permiten arbitrar las respuestas oportunas ante las amenazas a las que se enfrenta la Unión y sus Estados miembros, como es el caso del terrorismo yihadista que representa *Daesh*. En este sentido, la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del TUE y

68. De hecho, las modalidades de aplicación por la Unión de la citada cláusula de solidaridad serán definidas, según establece el artículo 222.3 del TFUE «mediante Decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad». El Consejo estará asistido, en los términos contemplados en el artículo 222.4 del TFUE «por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el comité contemplado en el artículo 71, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos». Finalmente, el artículo 222.4 del TFUE otorga competencia al Consejo Europea para «evaluar de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión».

69. La Alta Representante de la Unión Europea puso de manifiesto este aspecto en una comparecencia conjunta celebrada tras los atentados de Francia con el Ministro de Defensa.

la cláusula de solidaridad del artículo 222 del TFUE representan los anclajes jurídicos sobre los que la Unión Europea y los Estados deben articular las respuestas ante una situación de agresión o atentado terrorista en el territorio de sus Estados miembros.

Hasta el 13 de noviembre de 2015 todas las reflexiones que habían suscitado la cláusula de asistencia mutua y la cláusula de solidaridad eran exclusivamente de naturaleza teórica. Sin embargo, los atentados de París cuya autoría reivindicó *Daesh* han constituido la oportunidad de testar la utilidad del recurso a uno u otro mecanismo para atender la materialización de una amenaza terrorista muy evolucionada en complejidad respecto de la configuración del terrorismo internacional que inspiró la redacción, por ejemplo, del propio artículo 222 del TFUE.

Desde esta perspectiva, no sólo es razonable, sino jurídicamente admisible que Francia haya preferido invocar la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del TUE, en lugar de apelar a la cláusula de solidaridad contemplada en el artículo 222 del TFUE. Los europeos parecen haber tomado conciencia real de la auténtica dimensión de sus amenazas y expresan, con este planteamiento, su voluntad de liderar las respuestas, incluso las de carácter militar, reforzando así los pilares sobre los que asienta una defensa europea. La puesta en marcha de la asistencia mutua ha exigido una caracterización del ataque terrorista como un verdadero acto de agresión –tanto por la naturaleza de quien lo reivindica como por el impacto de su actuación– desbordando así categorías jurídicas consolidadas. Una vez admitida por la Unión Europea una respuesta de Francia en clave de defensa mutua, resulta necesario subrayar la consecuencia que esta decisión tiene sobre el principio que podríamos describir como *NATO-first*. De hecho, aunque la doctrina había dudado de la verdadera aplicabilidad de la cláusula de asistencia mutua especialmente en Estados miembros de la OTAN, la realidad parece desmentir esta aproximación sin que ello implique, no obstante, una voluntad europea de reconfigurar su relación transatlántica. Más bien esta tendencia se enmarcaría en un contexto en el que Europa ha tomado conciencia de dos circunstancias hasta ahora no evidentes: la dimensión de las amenazas que se proyectan directamente sobre ella y el interés de Estados Unidos de centrar la atención y los recursos en otras zonas geográficas del planeta.

Por todo lo expuesto, más allá de las dudas jurídicas que pudiera sugerirnos el recurso a la cláusula de asistencia mutua en los términos propuestos por Francia y aceptados por la Unión Europea, entendemos que supone una consolidación indiscutible del proceso de configuración de una defensa europea. Con todo, esta valoración en términos positivos no está reñida con cierta decepción provocada por el convencimiento de que las razones por las que Francia invoca la cláusula de asistencia mutua –en detrimento de la cláusula de solidaridad– residen en el atractivo que para los Estados sigue provocando la inspiración intergubernamental que desprende su regulación. Una vez más, la disyuntiva entre dos disposiciones del Tratado reproduce, en realidad, la misma tensión dialéctica sobre la que se asienta el propio proyecto de construcción europea: la supranacionalidad como vocación, el intergubernamentalismo como devoción.