



José Martín y Pérez de Nanclares

Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca

SEGURIDAD Y ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA CRECIENTE RELEVAN- CIA DE LA DIMENSIÓN EX- TERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA*

En este artículo, se analiza la evolución de la seguridad y defensa de la Unión Europea, desde los tratados constitutivos hasta la actualidad. El papel desempeñado por la OTAN en la incorporación de la seguridad y defensa al proceso de integración, la caída del bloque soviético y la desaparición de la amenaza militar de la guerra fría, son algunos de los aspectos abordados.

El logro de una paz duradera fue una de las aspiraciones que impulsó la formación de las Comunidades Europeas. Finalmente, con el Tratado de Lisboa, la seguridad y defensa común han pasado a formar parte del marco jurídico de la Unión Europea.

El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia es uno de los mecanismos que desarrolla la cooperación y los esfuerzos comunes en el ámbito de la seguridad continental.

.....

* Este trabajo se inserta dentro de un proyecto de investigación más amplio financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (DER2009-13679) y del que el firmante de este trabajo es su investigador principal.

Unión europea, Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, Tratado de Lisboa, seguridad y defensa común

The evolution of common security and defence in the European Union is analyzed in this article, from the constituent treaties to the present. The role played by NATO during the incorporation of security and defence to the European integration process, as well as the fall of the Soviet block, with the disappearance of the militar menace brought about by the Cold War, are some of the aspects raised in this article.

The achievement of a permanent peace was one of the main reasons that impulsed the formation of the European Communities. Finally, with the adoption of the Treaty of Lisbon, common security and defence have been fully incorporated to the legal frame of the European Union.

The European Area of Freedom, Security and Defence has become a key mechanism in the development of a continental security.

European Union, European Area of Freedom, security and Justice, Treaty of Lisbon, common defence and security

I. ASPECTOS GENERALES: EL PERMANENTE ANHELO DE INCLUIR LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA AGENDA DE LA UE

Desde el premonitorio rechazo de la Asamblea Nacional de Francia al fallido Tratado por el que se intentaba crear la *Comunidad Europea de Defensa* en 1954 hasta hoy el anhelo de una defensa común europea ha estado siempre presente en el proceso de integración europea. Sin embargo, en nuestro continente integración europea y defensa colectiva han discurrido hasta la pasada década por caminos diferentes y sin intersección alguna entre ellos. Ciertamente, el objetivo último de las tres Comunidades Europeas creadas por los Tratados de París (1952) y Roma (1957) concernía indirectamente al ámbito militar; no en vano consistía precisamente en lograr una paz duradera en Europa encauzando la enquistada ‘cuestión franco-alemana’¹. Pero la articulación de la seguridad colectiva en Europa se ha hecho sobre todo en torno a la Alianza Atlántica (OTAN) y, en mucha menor medida, a la Unión Europea Occidental (UEO); de hecho, en el ADN de la UEO ha estado, desde su mismo origen en octubre de 1954 hasta su defunción por inanición en 2010, la renuncia a disponer de una estructura militar propia, quedando ésta bajo el paraguas de la OTAN.

¹ Es bien conocida la afirmación recogida en la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 en la que se establecía que “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”. Y ello exigía que “la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada” mediante un proceso de integración que “sentará las bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz”.

Sin embargo, el nuevo contexto, derivado del desmoronamiento del 'bloque del Este' y con él la desaparición de la amenaza militar real que entrañaba la 'guerra fría', labró las condiciones necesarias para buscar una convergencia de aquellos dos caminos sin intersección y poder aspirar a ir introduciendo la seguridad y la defensa en la agenda de la Unión Europea (UE). El Tratado de Maastricht (1992) desbrozó el terreno de manera efectiva² y, una vez sedimentada la cuestión a través de las inapreciables reformas en la materia en las estaciones intermedias de Ámsterdam (1997) y Niza (2001)³, ha sido el Tratado de Lisboa (2007) el que ha traído consigo un nuevo marco jurídico que permite a la UE desarrollar una cierta política de defensa propia dentro del marco de la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC).

Pero lo cierto es que en la actualidad la cuestión de la seguridad en la UE trasciende con creces a la regulación de la PESC⁴. La internacionalización del fenómeno del

2 Como escribió Esther Barbé, el Tratado de Maastricht fue “el punto de encuentro de dos procesos que durante largos años se habían mantenido formalmente alejados: la construcción europea y las instituciones de seguridad y defensa”; BARBÉ, Esther: *La seguridad en la nueva Europa*, Catarata, Madrid, 1995, p. 157. En efecto, es el Tratado de Maastricht el que, sobre el germen de la modesta *Cooperación Política Europea* del Acta Única Europea (1986), colocó por primera vez a la entonces Comunidad Europea en la agenda de la defensa europea. Se hizo de manera más programática ('podría conducir') que jurídica y, como ha demostrado la realidad posterior, más en el plano de las intenciones que en el de las realidades. Se articula además de manera aún muy nebulosa ya que el programa en tres fases hacia esa defensa europea estaba aún muy desdibujado; y, continuando con la metáfora empleada por Esther Barbé en la obra citada a propósito del 'triángulo de la seguridad europea', la UEO seguía manteniendo un 'papel bisagra' (vinculación a la OTAN para los asuntos militares y base para la actuación defensiva de la Unión) que no termina de hacer posible una verdadera política defensiva propia de la UE. Véase igualmente HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: “Del 'Informe Davignon' a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Una evolución más aparente que real”, en ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (coord.), *Los tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1249-1276.

3 Entre la amplia literatura existente sobre la situación de la PESC antes del Tratado de Lisboa puede verse los trabajos de BARBÉ, Esther: “Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la Política de Seguridad y Defensa Común”, en PALOMARES LERMAN, Gustavo (ed.), *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 23-40; FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: “La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* 2003, núm. 11, pp. 10-26; GARCÍA PÉREZ, Rafael: *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, UNED e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2003; GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “La política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2001, núm. 9, pp. 197-240; HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: “La política europea de seguridad y defensa”, en RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 79-130.

4 No es momento de detenernos en la interesante cuestión conceptual sobre el alcance de la noción de 'seguridad colectiva' y su diferenciación de otros conceptos afines ya que adoptaremos un concepto amplio. Resulta, con todo, de interés la lectura del reciente trabajo de ORAKHELASHVILI, Alexander: *Collective Security*, Oxford University Press, Oxford, 2011, especialmente pp. 4-21 ('Essence and Definition of Collective Security'). Siguen siendo también muy útil las reflexiones conceptuales que Esther BARBÉ hacía en su citada obra, *op. cit.* pp. 23-60.

terrorismo y su consolidación como una amenaza duradera tras los sucesos del 11S ampliaron la panorámica de las exigencias de seguridad colectiva en un nuevo mundo globalizado del que Europa queda ya lejos de su epicentro. Igualmente, la desaparición de las fronteras entre los Estados miembros en el seno de un ‘mercado único’ ha exigido la adopción de medidas compensatorias de seguridad en aspectos como el control las fronteras exteriores (para combatir la inmigración irregular) o la cooperación policial y judicial en materia penal (para luchar contra la delincuencia transfronteriza). Y será precisamente a esta dimensión ajena a la política de defensa en sentido propio a la que pretendemos dedicar las siguientes reflexiones, concretamente a lo que se ha dado en denominar *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* —en adelante, ELSJ— (II), dentro del cual su dimensión exterior está cobrando en los últimos tiempos una relevancia creciente (III) que justifica conceder cierta atención a las principales acciones desplegadas por la Unión en la materia (IV) para a la postre intentar calibrar adecuadamente sus deficiencias y potencialidades (V).

II. LA CUESTIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA UE: ALGO MÁS QUE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1. La seguridad en el seno de la PESC: hacia una política común de seguridad y defensa

El nuevo marco jurídico de la Unión que ha establecido el Tratado de Lisboa en relación con la PESC (arts. 21 a 46 TUE) no sólo impulsa la puesta en marcha de una política diplomática más eficiente con figuras como la Alta Representante o el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)⁵, sino que también despeja buena parte de los obstáculos existentes anteriormente para el desarrollo de una verdadera política de defensa propia en el seno de la Unión (ej. actualización de los objetivos de las misiones Petersberg, creación de una Agencia Europea de Defensa). Así, por lo que específicamente respecta a la defensa, los tratados constitutivos se refieren a una Política *Común* de Seguridad y Defensa (PCSD) —hasta entonces se hablaba más genéricamente de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)— con al menos tres elementos de particular relevancia. En primer lugar, se constata una combinación entre unos objetivos ambiciosos (art. 3.5. y 21 TUE) y una articulación muy modesta⁶. En segundo

5 Véase, entre la ya abundante bibliografía existente al respecto, la reciente obra colectiva coordinada por Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

6 La regulación concreta de la PESC está revestida de tal grado de peculiaridades institucionales (preeminencia del Consejo Europeo y uso de la unanimidad, exclusión de los controles *ex ante* y *ex post* usuales), exclusiones normativas (no adopción de actos legislativos) y restricciones competenciales (mantenimiento del papel predominante de los Estados) que en el fondo desde un punto de vista material podría llegar a hablarse de un (imaginario) pilar de inspiración intergubernamental dentro de una Unión que por lo demás ejercita sus competencias al “modo comunitario” de manera (casi)

lugar, se incluye una interesante *cláusula de asistencia mutua*, 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 (art. 42.7 TUE)⁷. Y, en tercer lugar, la defensa se considera un ámbito para la potencial puesta en marcha de cooperaciones reforzadas y se regula además una posible cooperación estructurada permanente⁸.

En cualquier caso, por lo que aquí nos interesa, el Tratado de Lisboa ha abierto nuevos horizontes para la seguridad y la defensa europea en el marco general de la acción exterior de la Unión⁹. Ahora bien, la cuestiones de seguridad colectiva no se limitan a las establecidas en el marco de la PESC. También fuera de él existen al menos dos ámbitos añadidos de gran relevancia y potencialidad.

2. La seguridad más allá de la PESC: la relevancia creciente del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

En efecto, los tratados constitutivos prevén fuera del marco de la PESC otras importantes previsiones que también afectan a la seguridad colectiva y que en realidad encuentran su raíz última en el deseo de combatir el terrorismo internacional u otras

plena. Así nos pronunciamos con anterioridad en nuestro “Estudio preliminar”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José y URREA CORRES, Mariola: *Tratado de Lisboa — Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Marcial Pons, 2ª ed., Madrid, 2010, pp. 17-66, en p. 33. Véase *in extenso* en este sentido GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión en el Tratado de Lisboa”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa — La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 393-403.

7 Véase, por ejemplo, el estudio de RUBIO GARCÍA, Dolores: *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la solidaridad y la defensa en la Unión Europea*, Documento de trabajo 57/2011, Fundación Alternativas-IEEE, Madrid, 2011.

8 *Vid.* Protocolo núm. 10 sobre la cooperación estructurada permanente establecida en el artículo 42 TUE. Para profundizar en la caracterización, alcance y problemática de estos mecanismos de flexibilidad nos remitimos al trabajo de URREA CORRES, Mariola: “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 de futuro”, *Revista Europea de Derecho Europeo* 2010, núm. 13, pp. 91-120. Más en concreto sobre el peculiar instrumento de la cooperación estructurada permanente puede verse RUIZ CAMPILLO, Xira y BARROSO CORTÉS, Francisco: *La cooperación estructurada permanente: propuestas para España*, Documento de Trabajo 37/2009, Fundación Alternativas, Madrid, 2009; BISCOP, Sven y COELMONT, Jo: “Permanent Structured Cooperation for Effective Armed Forces”, *Security Brief*, núm. 9, The Royal Institute for International Relations, Bruselas, 2009.

9 Véase, por todos, las seis contribuciones recogidas en la obra colectiva *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia-Ministerio de Defensa 145, Madrid, 2010. Para una mirada hacia el futuro, cfr. PERRUCHE, Jean Paul: “Los nuevos horizontes de la defensa europea”, IEEED Documento de Trabajo 2/2011 de 11 de octubre de 2011, pp. 6-13.

amenazas a la seguridad *interna* de la Unión. Éstas se sitúan básicamente en dos ámbitos fundamentales, uno primero que se encuentra a caballo entre la PESC y la acción exterior clásica de la Unión y un segundo ámbito que conforma todo un sector normativo con entidad propia. En concreto, la primera de las previsiones citadas se refiere a la *cláusula de solidaridad* (art. 222 TFUE) y se ubica en el título dedicado a la acción exterior (título VII de la Parte V del TFUE) en lugar de en el consagrado a la defensa (título V). Encuentra su origen en la conciencia posterior al IIS de intentar aunar medios y esfuerzos en la lucha contra el terrorismo internacional y prevé 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 humano¹⁰. Tiene, por tanto, una inspiración más amplia que la defensa en sentido estricto, pero su repercusión en ésta es también evidente desde el mismo momento en que el Tratado hace mención explícita a la obligación de la Unión de movilizar todos los instrumentos de que disponga, “incluidos los militares puestos a disposición por los Estados”.

Por otro lado, un segundo ámbito de regulación de la seguridad fuera de la PESC y de la acción exterior tradicional es el ya citado ELSJ. De hecho, en la actualidad, uno de los objetivos principales de la Unión es “ofrecer a los ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de lucha contra la delincuencia” (art. 3.2 TUE). Y para su consecución, la Unión dispone actualmente de una amplia competencia de carácter compartido con los Estados miembros (art. 4.2 j TFUE) que permite adoptar las medidas necesarias para desarrollar no sólo las políticas de controles de fronteras, inmigración, asilo o cooperación judicial civil, sino también una intensa cooperación policial y judicial en materia penal (arts. 67 a 89 TFUE)¹¹. No en vano, al albur de la progresiva incorporación de las competencias estatales en esta delicada materia sobre asuntos de interior y justicia al redil comunitario, la Unión ha ido aprobando durante las últimas tres décadas una amplísimo elenco normativo de muy

10 Cfr. RUBIO GARCÍA, Dolores: *op. cit.* (*Las cláusulas de ...*).

11 La cuestión relativa a la regulación del ELSJ tras el Tratado de Lisboa la hemos tratado con detalle en nuestro trabajo anterior “El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Lisboa”, *Revista de las Cortes Generales* 2007, núms. 70-71-72, pp. 85-125. Véase, igualmente, DIAZ BARRADO, Cástor M.: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa”, en *ib.* y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (coord.), *El Tratado de Lisboa — Análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 81-96; VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa — La salida a la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435. En otros lenguas pueden consultarse los relevantes trabajos de PEERS, Steve: *EU Justice and Home Affairs Law*, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2011; *ib.*: “Mission accomplished? EU Justice and Home Affairs law after the Treaty of Lisbon”, *Common Market Law Review* 2011, pp. 661-693; KADDOUS, Christine: “Un nouveau cadre pour la dimension externe de l’espace de liberté, de sécurité et de justice”, en *ib.* y DONY, Marianne (coords.), *D’Amsterdam à Lisbonne — Dix ans d’espace de liberté, de sécurité et de justice*, Heilbing & Lichtenhahn, 2010, pp. 61-79.

variada índole¹². Piénsese que con las múltiples acciones desplegadas por la Unión al amparo de los sucesivos Programas de Tampere (1999-2004)¹³, La Haya (2005-2009)¹⁴ y Estocolmo (2010-2014)¹⁵ —y sus correspondientes Planes de Acción¹⁶— se ha ido tejiendo una compleja telaraña normativa cuyos efectos se irradian de manera muy intensa en los ordenamientos nacionales en materias estrechamente ligadas con el concepto de soberanía.

El aspecto fundamental a subrayar es que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha cerrado un largo proceso que, a diferencia de lo ocurrido con la PESC, concluye con la plena ‘comunitarización’ (competencial, institucional y normativa) de esta materia¹⁷. Por tanto, como en todas las demás competencias de la Unión, esta acción tiene una acción interior (en relación con los Estados miembros), pero también proyecta una acción exterior.

12 Probablemente convenga recordar que esta incorporación de las competencias en asuntos de interior y justicia al ámbito de actuación material de la Unión se ha hecho a través de sucesivos métodos de muy dispar naturaleza e intensidad competencial. Primero fue por vía jurisprudencial, de manera que el Tribunal de Justicia fue dotando a las normas del mercado interior de una *vis expansiva* que afectaba a cuestiones como los visados o la posición jurídica de determinados nacionales de Estados terceros no miembros de la Unión. A continuación, se celebraron *extra muros* de los tratados constitutivos acuerdos internacionales que, como era el caso de los de Schengen o Dublín, regulaban mediante mecanismos de Derecho Internacional aspectos relacionados con el control externo de las fronteras o la determinación del Estado responsable del examen de las demandas de asilo para las que la entonces Comunidad Europea carecía de competencia propia. Posteriormente, como también ocurrió con la PESC, se hizo ya sobre la base de la intergubernamentalidad que introdujo el Tratado de Maastricht, esto es, en un pilar extracomunitario sobre los asuntos de interior y justicia. Más adelante, con el Tratado de Ámsterdam, se recondujo parte de esa materia (las cuestiones de inmigración, visados y asilo) al método comunitario, dejando aún en el pilar extracomunitario los aspectos del ELAJ más ligados al concepto de soberanía nacional (cooperación policial y judicial en materia penal). Y finalmente el Tratado de Lisboa creó para todas las cuestiones del ELSJ un marco jurídico-institucional que, a diferencia de lo que todavía ocurre con la PESC, resulta perfectamente equiparable al existente al de cualquier otra materia competencial de la Unión.

13 Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999.

14 Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de noviembre de 2004.

15 Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 1 y 2 de diciembre de 2009.

16 COM (2005) 184 final de 10.5.2005 (Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia); COM (2010) 171 final de 20.4.2010 (Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos).

17 Las limitaciones y deficiencias que, con todo, pueden detectarse aún en la regulación actual del ELSJ han sido tratadas de manera exhaustiva por ZAPATER DUQUE, Esther: “La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Programa de Estocolmo: el reto de la integración y de la coherencia”, en PI LLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther (coords.), *¿Hacia una Europa de las personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia?*, Marcial Pons, Madrid, pp. 19-44; LIROLA DELGADO, Isabel: “La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿Un doble proceso de comunitarización y consolidación a costa de posibles frenos y fragmentaciones?”, *Revista General de Derecho Europeo* 2008, núm. 16, <http://www.iustel.com>.

No obstante, hasta hace no mucho tiempo la dimensión exterior de este ELSJ había permanecido siempre en un segundo plano, de forma que las relaciones con países terceros o la participación en las tareas de otras organizaciones internacionales relacionadas con la materia seguían en lo fundamental en manos de los Estados miembros. Además, cuando los tratados constitutivos preveían competencias para celebrar acuerdos internacionales por la Unión pervivía la dualidad de bases jurídicas, procedimientos decisorios y mecanismos de control político y judicial, según el acuerdo internacional en cuestión recayera sobre una materia situada en el pilar comunitario (visados, inmigración, asilo) o en el pilar extracomunitario (cooperación policial y judicial en materia penal). Esto constituía en la práctica un serio obstáculo para lograr una acción eficaz, coordinada y coherente que el Tratado de Lisboa permite superar.

III. LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: NUEVO ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN

1. La inseparabilidad de las dimensiones interna y externa del ELSJ: la necesaria acción externa de la Unión en el ELSJ

En este nuevo marco normativo post-Lisboa tanto el Programa de Estocolmo como su Plan de Acción consideran la acción exterior del ELSJ como una prioridad de la Unión¹⁸. En realidad, si hay alguna conclusión clara que se pueda extraer en la actualidad de la actuación de la Unión en el ámbito del ELSJ es que las dimensiones interior y exterior del mismo se encuentran ya indisolublemente unidas¹⁹. Es más, la dimensión externa es un imprescindible elemento instrumental para lograr en la dimensión interna los objetivos del ELSJ; sin una acción exterior de la Unión coherente y coordinada resulta del todo punto imposible conseguir una acción eficaz dentro de las fronteras de los Estados miembros de la Unión.

Ello es así por tres motivos fundamentales. En primer lugar porque, de idéntica forma a lo que ocurre en el resto de atribuciones de competencia encomendadas a la Unión, todas las políticas comunitarias tienen una dimensión externa propia que el Tribunal de Justicia ha reconocido a través de su asentada doctrina *in foro interno in*

18 Para un acercamiento legal a esta dimensión externa del ELSJ puede verse el interesante trabajo de CREMONA, Marise: “EU External Action in the JHA Domain — A Legal Perspective”, en *ib*, MONAR, Jörg y POLI, Sara (eds.), *The External Dimension of the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Bruselas, 2011, pp. 77-115.

19 En este sentido, véase en la doctrina FLAESCH-MOUGIN, Catherine (ed.), *Union Européenne et sécurité: aspects internes et externes*, Bruylant, Bruselas, 2009; SANTOS VARA, Juan: “The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty”, *European Law Journal* 2008, pp. 577-597.

*foro externo*²⁰. Pero, en segundo lugar, esta indisolubilidad de las dimensiones interna y externa se manifiesta de forma mucho más evidente en el concreto ámbito del ELSJ debido a que, por propia definición de la materia a regular, las medidas adoptadas en el ámbito interno de la Unión ya poseen *per se* una cierta dimensión exterior que afecta a países terceros. Además, en tercer lugar, existen a mayor abundamiento acciones concretas que en sí mismas son manifestación palmaria de esa dimensión exterior propia; piénsese, por ejemplo, en los acuerdos de readmisión, los acuerdos de cooperación judicial o incluso los acuerdos de transferencia de datos con países terceros.

Merece la pena, por tanto, detenerse brevemente en delimitar el alcance jurídico de la competencia externa de la Unión en esta materia.

2. La competencia externa de la Unión en el ámbito del ELSJ: el fructífero juego de las competencias externas expresas e implícitas

Como ya se ha indicado, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se ha logrado la plena ‘comunitarización’ de todo el ELSJ, de forma que la competencia compartida que posee actualmente la Unión en este ámbito no difiere de la que dispone en otras materias como el mercado interior, el medio ambiente o la protección de los consumidores. En consonancia con ello, la acción exterior de la Unión en el marco del ELSJ se rige, a diferencia de lo que ocurre con la PESC, por las mismas reglas generales aplicables a cualquier otra competencia compartida de la Unión. Por tanto, resumiendo brevemente el complejo régimen de competencias externas existente en el Derecho de la Unión en vigor, puede hablarse de dos mecanismos fundamentales para que la Unión pueda intervenir en el ámbito internacional con el objetivo de lograr las exigencias de seguridad previstas en el ELSJ.

Por un lado, conforme a la previsión general existente en la materia, la Unión podrá celebrar acuerdos internacionales “cuando así lo prevean los tratados” (art. 216.1 TFUE); y, en este sentido, existen competencias exteriores *ad hoc* para celebrar acuerdos internacionales con terceros países para la readmisión de inmigrantes en situación irregular (art. 79.3 TFUE)²¹ o para regular el asilo y la protección subsidiaria (art. 78.2 g TFUE)²². Por otro lado, de conformidad con la clásica jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las competencias implícitas, ahora ‘juridificada’ por los tratados cons-

20 *Vid. infra*, II, 2.

21 Se trata, en concreto, de la posibilidad de “celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros”. Esta base competencial no es, en realidad, una novedad del Tratado de Lisboa. Fue el Tratado de Ámsterdam el que la introdujo (antiguo art. 63.3 b TCE).

22 La Unión dispone, así, de competencia para adoptar “medidas relativas a un sistema europeo común de asilo” que incluyan “la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal”.

titutivos (art. 216.1 TFUE)²³, la Unión ostenta también competencia para celebrar un acuerdo internacional con países terceros u organizaciones internacionales cuando resulte necesario para alcanzar alguno de los objetivos establecidos en la política para la consecución del ELSJ, cuando esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión dictado al amparo del ELSJ o cuando pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas²⁴. Esta modalidad de intervención exterior ha cobrado mayor relevancia tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa porque, una vez desaparecida la atribución competencial expresa existente antes en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal que conformaba el llamado tercer pilar (antiguos artículos 24 y 38 TUE), será también la competencia implícita sobre la que se basarán en el futuro los acuerdos internacionales en esa importante materia.

Llegados a este extremo, corresponde plantearse el alcance real que ha tenido la acción exterior de la Unión con base en estas posibilidades de intervención.

IV. LA ACTUACIÓN RECIENTE DE LA UNIÓN EN LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: PREOCUPACIÓN POR EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

1. La dimensión exterior de las cuestiones de control de fronteras, inmigración y asilo: el protagonismo de los acuerdos de readmisión y de FRONTEX

La acción exterior de la Unión en esta materia ha tenido como ámbito más afianzado de actuación la lucha contra la inmigración irregular y, sin duda, son los denominados *acuerdos de readmisión* los que constituyen su espina dorsal²⁵. En un primer momento, cuando no existía aún una competencia *ad hoc* para su celebración, simplemente consistían en una cláusula en la materia que se insertaba en el marco de un

23 Esta construcción jurisprudencial se condensa en la doctrina del paralelismo o *in foro interno in foro externo* que se formuló en la sentencia de 31 de marzo de 1971, *Comisión c. Consejo* (22/70, *Rec.*, p. 273), apdo. 16; sentencia de 14 de julio de 1976, *Kramer* (3, 4 y 6/76, *Rec.*, p. 1279), apdos. 20 y 33. Posteriormente, esta doctrina fue completada por los dictámenes 1/76, de 26 de abril de 1977, apdo. 3 y 1/94, de 15 de diciembre de 1994, apdo. 95.

24 No es momento de detenerse en la discusión doctrinal a propósito de si este tipo de competencia exterior implícita de la Unión en materia de ELSJ tiene naturaleza de competencia compartida o exclusiva. Baste recordar aquí que la tesis de la competencia exclusiva en este ámbito del ELSJ se ve claramente erosionada por el Protocolo núm. 23 sobre relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras exteriores y por la Declaración núm. 36 relativa al artículo 218 sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales por los Estados miembros en relación con el ELSJ.

25 Cfr., por ejemplo, ARENAS HIDALGO, Nuria: “Los acuerdos de readmisión de inmigrantes en situación irregular. Diez años de política europea de readmisión a debate”, *Cuadernos Europeos de Deusto* 2010, núm. 43, pp. 53-90.

acuerdo internacional de otra índole, normalmente un acuerdo mixto de cooperación²⁶. A continuación, se dio una fase intermedia en la que, a pesar de la existencia de una atribución de competencia *ad hoc*, se siguió introduciendo ese mismo tipo de cláusulas en convenios internacionales, si bien se hacía con la referencia explícita a que se negociaría en el futuro un acuerdo específico sobre la cuestión. Y, finalmente, se han celebrado ya más de una decena de acuerdos de readmisión en sentido propio²⁷; y existe en la actualidad mandato negociador a favor de la Comisión en al menos media docena más de casos²⁸.

Este tipo de acuerdos han planteado en la práctica una profunda polémica doctrinal. Desde un punto de vista político, no siempre queda clara la estrategia política que ha conducido a la selección de países con los que se han celebrado. Tampoco se termina de comprender cómo el Consejo ha podido aprobar un mandato de negociación con determinados países sin tener antes la constatación cierta de que como mínimo resultaría posible iniciar dichas negociaciones²⁹. Por otro lado, desde una perspectiva jurídica, afloran también serios interrogantes. Estos se plasman por ejemplo a propósito de la falta de justificación del cumplimiento de las exigencias del principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE y Protocolo 2) o en relación con la posible violación de las exigencias del principio de cooperación leal (art. 4.3 TFUE) en los supuestos en los que los Estados miembros siguen negociando convenios propios con los mismos países terceros para los que la Comisión dispone ya de mandato negociador. Con todo, probablemente las dudas jurídicas más profundas derivan sobre todo de la compatibilidad de este tipo de convenios con los compromisos internacionales asumidos por la Unión y por los Estados miembros en materia de asilo y derechos humanos³⁰.

26 Esta última fue la forma que se empleó básicamente en los acuerdos de finales de la década de los noventa con algunos países de Europa oriental y el Cáucaso. Es, en concreto, el caso de las cláusulas contenidas en los acuerdos internacionales con Rusia (*DO L* 327 de 28.11.1997), Ucrania (*DO L* 49 de 19.12.1998), Moldavia (*DO L* 181 de 24.6.1998), Armenia (*DO L* 239 de 9.9.1999), Azerbaiyán (*DO L* 246 de 17.9.1999), Georgia (*DO L* 205 de 4.8.1999) o Uzbekistán (*DO L* 352 de 30.12.2002).

27 Se han celebrado tales acuerdos con Hong Kong (*DO L* 17 de 24.1.2004), Macao (*DO L* 143 de 30.4.2004), Sri Lanka (*DO L* 124 de 17.5.2005), Albania (*DO L* 124 de 17.5.2005), Rusia (*DO L* 129 de 17.5.2007), Ucrania (*DO L* 332 de 18.12.2007), Moldova (*DO L* 334 de 19.12.2007), Macedonia (*DO L* 334 de 19.12.2007), Montenegro (*DO L* 334 de 19.12.2007), Serbia (*DO L* 334 de 19.12.2007), Bosnia y Herzegovina (*DO L* 334 de 19.12.2007), Pakistán (*DO L* 287 de 4.11.2010) y Georgia (*DO L* 52 de 25.2.2011).

28 Se trata de los mandatos de negociación con Marruecos, Turquía, Cabo Verde, Bielorrusia, China y Argelia.

29 Existen, en efecto, casos en los que el Consejo encomendó a la Comisión esta tarea y después no fue posible ni siquiera abrir las negociaciones con esos países. Ha ocurrido con China y Argelia.

30 A este respecto resultan especialmente relevantes el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), el Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo de Nueva York (1967), así como la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa tiene carácter jurídicamente vinculante (art. 6.1 TUE)

En parecido orden de cosas, la agencia FRONTEX, creada en 2007 para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión³¹, ha celebrado también acuerdos internacionales con diversos Estados³² y organizaciones internacionales³³ con el objetivo de mejorar el control de las fronteras exteriores de la Unión y combatir mejor la llegada de inmigrantes irregulares al territorio de la Unión. Estos acuerdos —denominados en realidad ‘acuerdos de trabajo’— plantean también dudas jurídicas de entidad que afectan incluso a la posibilidad misma de que una agencia de la Unión sea en realidad competente para celebrar acuerdos de esta naturaleza. No obstante, desde un punto de vista operativo, dan cobertura a unas acciones que han demostrado utilidad práctica.

2. La dimensión exterior de las cuestiones sobre cooperación policial y judicial en materia penal: la problemática de algunos acuerdos internacionales en materia de terrorismo

Por lo que afecta a la cooperación policial y judicial en materia penal, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se había desplegado ya una intensa acción exterior con base en la atribución de competencia *ad hoc* que existía en el marco intergubernamental que marcaba el antiguo tercer pilar³⁴. Se celebraron, por ejemplo, acuerdos internacionales sobre extradición y asistencia judicial en materia penal con países terceros como Estados Unidos³⁵, acuerdos para la extensión del acervo Schengen a Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein³⁶, acuerdos sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada con una decena de países terceros³⁷ o acuerdos sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de

31 Reglamento (CE) nº 2007/2004, del Consejo, de 26 de octubre de 2004, DO L 349 de 25.II.2004.

32 Tales acuerdos, denominados ‘acuerdos de trabajo’, con países de Europa oriental (Rusia, Ucrania, Croacia, Georgia, Bielorrusia, Serbia, Albania, Montenegro y Macedonia), África (Cabo Verde) o América del Norte (Estados Unidos y Canadá)

33 Es el caso de los acuerdos con organizaciones internacionales terceras (Organización Internacional para las Migraciones) o con otras agencias de la propia Unión Europea (Europol, Agencia de Derechos Humanos, Agencia Europea de Seguridad Marítima, etc.).

34 En nuestra doctrina, véase, por todos, MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen: *Los acuerdos internacionales de la Unión Europea en el tercer pilar*, Thomson-Civitas, Madrid, 2009. Desde una perspectiva más política que jurídica, MISILEGAS, Valsamis: “The External Dimension of EU Action in Criminal Matters”, *European Foreign Affairs Review* 2997, núm. 12, pp. 457-487.

35 DO L 181 de 19.7.2003. Cfr. BUJOSA VADELL, Lorenzo: “Acuerdos de extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre extradición y asistencia judicial en materia penal”, *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 3 (<http://www.iustel.com>).

36 DO L 26 de 29.I.2004, DO L 292 de 21.IX.2006, DO L 53 de 27.2.2008 y DO L 83 de 26.3.2008.

37 Se celebraron con Noruega (DO L 362 de 9.II.2004), Macedonia (DO L 94 de 13.4.2005), Bosnia (DO L 324 de 27.IX.2004), Ucrania (DO L 172 de 5.7.2005), Rumanía (DO L 118 de 5.5.2005), Bulgaria (DO L 118 de 5.5.2005), Croacia (DO L 116 de 29.4.2006), Islandia (DO L 184 de 6.7.2006), Estados Unidos (DO L 115 de 3.5.2007) y Suiza (DO L 181 de 10.7.2008).

pasajeros (PNR) por las compañías aéreas³⁸. No eran muchos acuerdos pero sí afectaban a cuestiones muy sensibles para los Estados y los ciudadanos.

Tras la reforma de Lisboa, obviamente esta actividad se ha materializado sobre la nueva base jurídica y se han celebrado ya varios tratados internacionales en la materia que en general no han planteado mayor dificultad. Estos han servido, por ejemplo, para continuar extendiendo el acervo Schengen a Estados no miembros de la Unión³⁹ o para regular cuestiones de cooperación judicial penal⁴⁰. Sin embargo, el acuerdo más problemático de estos acuerdos ha sido el celebrado con Estados Unidos para regular la transferencia de datos de mensajería financiera⁴¹, el llamado acuerdo SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial*). En relación con él, el Parlamento Europeo ha expresado — a nuestro entender, con bastante razón— muy serias críticas a propósito de su compatibilidad con irrenunciables exigencias europeas en materia de derechos humanos⁴². Críticas de las que tampoco queda exenta la dimensión interior de la lucha contra el terrorismo dentro de la UE, pese a que en el fondo sea de las más garantistas del mundo⁴³.

En este mismo orden de cosas, del mismo modo visto en el apartado anterior, también las agencias de la Unión con competencia en la materia han celebrado acuerdos internacionales de variado contenido. Es el caso, sobre todo, de los acuerdos operati-

38 DO L 204 de 4.8.2007. Cfr. ZAPATER DUQUE, Esther: “La cooperación entre la Unión Europea y los Estados Unidos en materia de terrorismo: El acuerdo sobre el tratamiento y transferencia de datos de pasajeros de la Unión Europea en vuelos con origen o destino a EEUU”, *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 5 (<http://www.iustel.com>).

39 Así se ha hecho tanto para Islandia y Noruega (DO L 353 de 31.12.1009) como para Suiza y Liechtenstein (DO L 160 de 18.6.2011).

40 Es el caso del acuerdo internacional celebrado con Japón (DO L 39 de 12.2.2010).

41 DO L 195 de 27.7.2010.

42 Resoluciones del Parlamento Europeo de 2006 (DO C303E de 13.12.2006) y de 2007 (DO C 287E de 29.11.2007). Cfr. MONAR, Jörg: “The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications”, *European Foreign Affairs Review* 2010, pp. 143-151. La lectura de estas Resoluciones del Parlamento Europeo traen forzosamente al recuerdo la posición igualmente beligerante que esta institución de la Unión mantuvo años atrás en relación con los Acuerdos PNR para la transferencia de datos de los viajeros de vuelos con destino a Estados Unidos (*vid. supra*). Recuérdese que el Parlamento logró que el Tribunal de Justicia llegara a anular ese acuerdo obligando a la Unión a negociar uno nuevo; sentencia de 30 de mayo de 2006, *Parlamento Europeo c. Comisión y Consejo* (C-317/04 y C-318/04, *Rec.*, p. I-47221). Una visión general sobre la evolución de las relaciones de la UE con Estados Unidos en esta materia se encuentra en el trabajo de LIRORA DELGADO, Isabel: “Terrorismo y cooperación penal: ¿un contexto más favorable para los derechos humanos en las relaciones transatlánticas?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, UPV, Bilbao, 2010, pp. 363-394.

43 Sobre esta cuestión nos remitimos al trabajo de MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena: “Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marcos de referencia mundial?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, UPV, Bilbao, 2010, pp. 395-426.

vos de *Eurojust* con países terceros⁴⁴ y con *Interpol*⁴⁵ o de los acuerdos de *Eurojust* con diversos países europeos y extraeuropeos⁴⁶.

Por último, en relación con las organizaciones internacionales, la participación de la UE en la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional de 2010 marca probablemente un hito en esta materia que no puede pasar desapercibido⁴⁷.

V. CONSIDERACIONES FINALES: POTENCIALIDADES Y DEFICIENCIAS

A la hora de afrontar cualquier valoración de la materia no cabe duda que, de entrada, el Tratado de Lisboa contiene avances muy sustanciales en cuestiones propias del ELSJ. Muy superiores a las existentes en la PESC. Ha reconducido todo el tratamiento de la cooperación policial y judicial en materia penal hacia el redil institucional comunitario en lugar de mantenerlo en el ámbito de la mera cooperación intergubernamental; es decir, refuerza la posición de la Comisión (iniciativa legislativa y poder de vigilancia), del Parlamento Europeo (participación decisiva en el procedimiento de toma de decisiones) y del Tribunal de Justicia (control de legalidad y de cumplimiento), en detrimento del Consejo (representación de los Estados). Ha ampliado sustancialmente las competencias de la Unión en la materia (posibilidad de adoptar una verdadera *política común* en materia de inmigración y asilo). Ha democratizado el proceso decisorio (introducción del llamado procedimiento legislativo ordinario con poder de codecisión entre Parlamento Europeo y Consejo), a la par que ha agilizado también la toma de decisiones (mayoría cualificada en lugar de unanimidad). Y podría añadirse un largo etcétera que incluiría, entre otros aspectos, un refuerzo de los mecanismos de garantía de los derechos fundamentales a través del carácter jurídicamente vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 6.1 TUE) y de la futura adhesión de la Unión al CEDH (art. 6.2 TUE), actualmente objeto de negociación avanzada.

Sin embargo, al descender a enjuiciar la concreta acción exterior de la Unión en el marco del ELSJ el resultado no será ya tan satisfactorio. En realidad, dependerá

44 Así se ha hecho con países de nuestro continente como Islandia, Noruega, Suiza, Croacia, Bosnia Herzegovina, Albania o Serbia, pero también con países no europeos como Estados Unidos, Canadá o Australia.

45 No publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.

46 Se han celebrado con países europeos como Noruega, Islandia, Croacia o Suiza. Pero también con otros países extraeuropeos como Estados Unidos.

47 Cfr. JIMÉNEZ CORTÉS, Claudia: “La participación de la UE en la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional de 2010: un ejemplo de sus limitaciones a la hora de luchar contra la impunidad de los crímenes internacionales”, en PI LLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther: *op. cit.* (*¿Hacia una Europa de las personas...*), pp. 187-210.

del prisma que se escoja para observar los acuerdos celebrados por la Unión. De este modo, la valoración final variará notablemente según el enfoque se acerque más a criterios de eficacia y oportunidad o se incline por el contrario hacia criterios de escrupulosidad en la protección de los derechos humanos y el respeto de los principios del *Estado de Derecho*. Parece claro que, desde la primera perspectiva, la acción exterior de la Unión en el marco del ELSJ contiene grandes potencialidades y, como ya apuntábamos al inicio de este trabajo, resulta un instrumento imprescindible para conseguir los objetivos *internos* del ELSJ. Difícilmente podrá lograrse una política común de la Unión en inmigración y asilo o conseguir una lucha efectiva contra el terrorismo internacional o la delincuencia transfronteriza sin una correlativa acción exterior de la Unión. Es más, difícilmente puede entenderse ya la ‘seguridad colectiva’ en la UE sin considerar la dimensión exterior del ELSJ. Las acciones empleadas están además dotadas de la flexibilidad recomendable en este peculiar ámbito exterior; tanto en la forma como en el fondo. Así, por ejemplo, se ha aceptado sin mayor discusión que las agencias de la Unión celebren acuerdos internacionales con países terceros cuando muy difícilmente se puede aceptar que dispongan de subjetividad internacional. Igualmente, no ha sido un obstáculo el que determinados acuerdos contengan importantes restricciones de derechos y libertades en aras de lograr una mayor seguridad. Se ha permitido, verbigracia, que, bajo el objetivo de lucha contra el terrorismo internacional, se contraigan compromisos internacionales con países terceros como Estados Unidos, que realmente están —como poco— al límite de la conculcación de algunos derechos fundamentales de obligado cumplimiento por la Unión; y el de la protección de datos personales no es el menor de ellos.

No obstante, a nuestro juicio, esta acción exterior adolece de al menos dos deficiencias de cierta entidad. Por un lado, el objetivo de lograr dotar a la acción exterior en materia de inmigración de un ‘enfoque global’, que permita buscar un cierto equilibrio entre la lucha contra la inmigración irregular y el objetivo de lograr en los países de origen una efectividad y coherencia de las políticas de la Unión sobre cooperación al desarrollo, ha sido un rotundo fracaso; como también lo han sido el pomposo instrumento de las ‘asociaciones de movilidad’. Por otro lado, tampoco puede considerarse que se haya conseguido la vieja aspiración de todo *Estado de Derecho* de lograr un equilibrio entre los dos polos que dentro del ELSJ — no por casualidad se denomina así (Libertad y Seguridad)— conforman el inseparable binomio libertad-seguridad; y recuérdese que el *Estado de Derecho* es uno de los valores fundamentales sobre los que se asienta la Unión (art. 2 TUE). La seguridad ha fagocitado (casi) por completo a la libertad; es decir, la inmensa mayoría de las acciones del ELSJ —y muy particularmente en su dimensión exterior— se inspiran en consideraciones de seguridad⁴⁸. En realidad, la agenda exterior del ELSJ se ha cimentado casi por completo en consideraciones de seguridad relegando las consideraciones de libertad y justicia a un segundo

48 Para acreditar esta afirmación nos remitimos a nuestra contribución “El desequilibrio entre libertad y seguridad”, en *Informe sobre el estado del proceso de integración europeo*, Marcial Pons- Fundación Alternativas, Madrid, 2011, pp. 89-100. En ella analizamos detalladamente las acciones concretas adoptadas por la Unión en este ámbito durante 2010 y 2011.

plano⁴⁹. Ciertamente, en situaciones de amenazas extremas puede resultar necesario un cierto incremento de las exigencias de seguridad. Pero del IIS —y, en nuestro caso particular, del IIM—nos separan ya dos lustros y tanto los Estados miembros como la propia Unión persisten en mantener en vigor normas claramente restrictivas de aspectos íntimamente ligados con la libertad, respecto a las que además es muy dudosa su efectividad; y para cerciorarse de ello basta transitar por cualquiera de nuestros aeropuertos. En realidad, seguridad y compromiso con los principios irrenunciables del *Estado de Derecho* no son objetivos contradictorios. Antes al contrario, es precisamente el respeto de estos principios lo que crea las condiciones más adecuadas para una seguridad efectiva en el largo plazo. Y el Tratado de Lisboa confiere instrumentos suficientes para hacerlo realidad... si realmente existe voluntad política para ello.

BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA LUZÁRRAGA, F: (coor).

ARENAS HIDALGO, Nuria: “Los acuerdos de readmisión de inmigrantes en situación irregular. Diez años de política europea de readmisión a debate”, *Cuadernos Europeos de Deusto* 2010, núm. 43, pp. 53-90.

BALZACQ, Thierry (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs — Governance, Neighbours, Security*, Palgrave MacMillan, Basikstoke, 2010 (

BARBÉ, Esther: “Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la Política de Seguridad y Defensa Común”, en PALOMARES LERMAN, Gustavo (ed.), *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 23-40;

BARBÉ, Esther: *La seguridad en la nueva Europa*, Catarata, Madrid, 1995, p. 157.

BISCOP, Sven y COELMONT, Jo: “Permanent Structured Cooperation for Effective Armed Forces”, *Security Brief*, núm. 9, The Royal Institute for International Relations, Bruselas, 2009.

BUJOSA VADELL, Lorenzo: “Acuerdos de extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre extradición y asistencia judicial en materia penal”, *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 3 (<http://www.iustel.com>).

49 No faltan estudios doctrinales que, desde una perspectiva netamente politológica, reconducen la acción exterior en el ámbito del ELSJ a una agenda europea fundamentada de modo evidente en la seguridad; BALZACQ, Thierry (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs — Governance, Neighbours, Security*, Palgrave MacMillan, Basikstoke, 2010 (con numerosas referencias doctrinales en pp. 249-276); y WOLFF, Sarah, WICHMANN, Nicole y MOUNIER, Gregory (eds.), *The External Dimension of Justice and Home Affairs — A Different Security Agenda for the European Union?*, Routledge, Londres, 2010.

- CREMONA, Marise: “EU External Action in the JHA Domain — A Legal Perspective”, en *ib.*, MONAR, Jörg y POLI, Sara (eds.), *The External Dimension of the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Bruselas, 2011, pp. 77-115.
- DIAZ BARRADO, Cástor M.: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa”, en *ib.* y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (coord.), *El Tratado de Lisboa — Análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 81-96;
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: “La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* 2003, núm. 11, pp. 10-26;
- FLAESCH-MOUGIN, Catherine (ed.), *Union Européenne et sécurité: aspects internes et externes*, Bruylant, Bruselas, 2009; SANTOS VARA, Juan: “The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty”, *European Law Journal* 2008, pp. 577-597.
- GARCÍA PÉREZ, Rafael: *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, UNED e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2003
- GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “La política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2001, núm. 9, pp. 197-240;
- GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión en el Tratado de Lisboa”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa — La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 393-403.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: “Del ‘Informe Davignon’ a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Una evolución más aparente que real”, en ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (coord.), *Los tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1249-1276.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: “La política europea de seguridad y defensa”, en RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 79-130.
- JIMÉNEZ CORTÉS, Claudia: “La participación de la UE en la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional de 2010: un ejemplo de sus limitaciones a la hora de luchar contra la impunidad de los crímenes internacionales”, en PI LLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther (coords.), *¿Hacia una Europa de las personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia?*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 187-210.

- KADDOUS, Christine: “Un nouveau cadre pour la dimension externe de l’espace de liberté, de sécurité et de justice”, en *ib.* y DONY, Marianne (coords.), *D’Amsterdam à Lisbonne — Dix ans d’espace de liberté, de sécurité et de justice*, Heilbing & Lichtenhahn, 2010, pp. 61-79.
- LIROLA DELGADO, Isabel: “La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿Un doble proceso de comunitarización y consolidación a costa de posibles frenos y fragmentaciones?”, *Revista General de Derecho Europeo* 2008, núm. 16, <http://www.iustel.com>.
- LIROLA DELGADO, Isabel: “Terrorismo y cooperación penal: ¿un contexto más favorable para los derechos humanos en las relaciones transatlánticas?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, UPV, Bilbao, 2010, pp. 363-394.
- MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena: “Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marcos de referencia mundial?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, UPV, Bilbao, 2010, pp. 395-426.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J: “El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Lisboa”, *Revista de las Cortes Generales* 2007, núms. 70-71-72, pp. 85-125.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José y URREA CORRES, Mariola: *Tratado de Lisboa — Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Marcial Pons, 2ª ed., Madrid, 2010, pp. 17-66,
- MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen: *Los acuerdos internacionales de la Unión Europea en el tercer pilar*, Thomson-Civitas, Madrid, 2009.
- MISILEGAS, Valsamis: “The External Dimension of EU Action in Criminal Matters”, *European Foreign Affairs Review* 2007, núm. 12, pp. 457-487.
- MONAR, Jörg: “The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications”, *European Foreign Affairs Review* 2010, pp. 143-151.
- MOUNIER, Gregory (eds.), *The External Dimension of Justice and Home Affairs — A Different Security Agenda for the European Union?*, Routledge, Londres, 2010.
- ORAKHELASHVILI, Alexander: *Collective Security*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 4-21
- PEERS, Steve: *EU Justice and Home Affairs Law*, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2011; *ib.*: “Mission accomplished? EU Justice and Home Affairs law after the Treaty of Lisbon”, *Common Market Law Review* 2011, pp. 661-693;

- PERRUCHE, Jean Paul: “Los nuevos horizontes de la defensa europea”, IEEE Documento de Trabajo 2/2011 de 11 de octubre de 2011, pp. 6-13.
- RUBIO GARCÍA, Dolores: *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la solidaridad y la defensa en la Unión Europea*, Documento de trabajo 57/2011, Fundación Alternativas-IEEE, Madrid, 2011.
- RUIZ CAMPILLO, Xira y BARROSO CORTÉS, Francisco: *La cooperación estructurada permanente: propuestas para España*, Documento de Trabajo 37/2009, Fundación Alternativas, Madrid, 2009;
- URREA CORRES, Mariola: “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 de futuro”, *Revista Europea de Derecho Europeo* 2010, núm. 13, pp. 91-120.
- VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa — La salida a la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435.
- VV. AA. *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia-Ministerio de Defensa 145, Madrid, 2010.
- ZAPATER DUQUE, Esther: “La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Programa de Estocolmo: el reto de la integración y de la coherencia”, en PI LLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther (coords.), *¿Hacia una Europea de las personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia?*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 19-44;