
Límites jurídico-políticos a la adopción de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE

¿Pueden ser el art. 42 TUE y la PESCO el inicio de la creación de una Defensa Común efectiva?

DICCIONARIO DE ACRÓNIMOS

- AED:** Agencia Europea de Defensa
- AR:** Alto Representante
- CARD:** Revisión Coordinada Anual de Defensa
- CEE:** Comunidad Económica Europea
- CPE:** Cooperación Política Europea
- EDAP:** Plan de Acción Europeo de Defensa
- EES:** Estrategia Europea de Seguridad
- EE. UU.:** Estados Unidos
- EGS:** Estrategia Global de Seguridad
- EM:** Estados miembros
- EPF:** Fondo Europeo de Apoyo a la Paz
- FED:** Fondo Europeo de Defensa
- ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PCSD:** Política Común de Seguridad y Defensa
- PESC:** Política Exterior y Seguridad Común
- PESD:** Política Europea de Seguridad y Defensa
- PEV:** Política Europea de Vecindad
- PIB:** Producto Interior Bruto
- PVC:** Pacto sobre la Vertiente Civil
- SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior
- TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TJUE:** Tribunal de Justicia de la UE
- TUE:** Tratado de la Unión Europea
- UE:** Unión Europea
- UEO:** Unión Europea Occidental

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. HISTORIA Y ANTECEDENTES DE LA PCSD	7
2. ALCANCE Y LÍMITES DEL TUE PARA CONSEGUIR UNA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA	12
2.1. CARACTERÍSTICAS Y APORTACIONES DEL ART. 42 TUE	13
2.2. LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD.	17
2.3. MISIONES DE LA PCSD PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ	24
2.4. FINANCIACIÓN DE LA PCSD Y SUS MISIONES	28
2.5. FONDO EUROPEO DE DEFENSA DE 2017	31
3. PRIMERA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE (PESCO)	36
3.1. DECISIÓN PESC 2017/2315.	38
3.2. OBJETIVOS Y MEDIOS DE LA COOPERACIÓN EN LA PESCO.	41
3.3. ALCANCE DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS.	43
4. EFECTOS DE LA IMPLANTACIÓN DE LA PESCO.	47
4.1. PROYECTOS REALIZADOS A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PESCO.	47
4.2. IMPACTO DE LA PESCO EN LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA.	51
5. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA PCSD Y DE LA PESCO	55
BIBLIOGRAFÍA	61

INTRODUCCIÓN

Desde la creación de las comunidades europeas en los años 50, el proyecto europeo ha seguido el camino de una integración progresiva basada en la creación de estructuras comunes que ejercen competencias progresivamente cedidas por los Estados. Este sistema ha hecho de la Unión Europea una organización internacional única en el mundo, sobrepasando el sistema clásico de cooperación intergubernamental característico de tantas otras organizaciones, pero siempre a medio camino de una Unión Política o un sistema federal.

La Unión, con sus altibajos y con las críticas de aquellos que se siguen mostrando euroescépticos¹, ha conseguido caracterizarse como un actor de gran influencia en este nuevo mundo globalizado. Su gran proyección en el área económica lo llevó a consagrarse como uno de los grandes bloques comerciales del mundo y ha aprovechado este potencial para proteger valores como la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos (Santaolalla, 2018). No obstante, en los últimos años siguen aumentando los indicios del fin de un mundo unipolar que lleva siendo liderado por Estados Unidos desde que acabó el período de Guerra Fría. La aparición de algunos Estados – China, India, Rusia, Brasil, etc. - como nuevos actores globales poderosos dificulta la previsibilidad de las futuras relaciones internacionales y ha creado un contexto internacional donde el orden establecido se desmorona, pero el nuevo orden no ha acabado de emerger (Fuente Cobo, 2019, p. 20).

Con estos acontecimientos, la Unión Europea no solamente esta perdiendo protagonismo en el aspecto económico, sino que no ha llegado a la altura que se esperaba de ella en el ámbito político e incluso en el social, hecho que podría hacer que perdiera mucha de su influencia en un mundo multipolar que ya no esté liderado por su histórico socio, EE.UU. Para que la UE se siga afianzando como un actor global y relevante será necesario que los Estados miembros sean capaces de llegar a mayores consensos juntos y fortalezcan su acción exterior. Estas políticas exteriores se basan en competencias externas gestionadas por la Unión con la finalidad de establecer relaciones internacionales con otras organizaciones internacionales y con terceros estados (Fernández Navarrete, 2018, p. 215). La acción exterior europea es lo que define a la Unión como un sujeto internacional y como una organización con personalidad jurídica propia diferenciada a la de sus Estados miembros y ésta puede basarse en competencias de integración o de cooperación.

¹ En 2018 se observaba que la presencia de partidos euroescépticos se encontraba en alza, superando el 35% de los votos en 5 EM: Italia, Hungría, Polonia, Reino Unido y Eslovaquia. Fuente: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180429/443054697567/euroescepticismo-union-europea.html>

La Unión Europea ha hecho mayores avances en aquellos ámbitos de la política exterior que pertenecen al ámbito de integración – Política Monetaria, Política Comercial, Ayuda Humanitaria, Medio Ambiente – a partir de normas propias, acuerdos multilaterales y bilaterales. Sin embargo, los progresos en el ámbito de cooperación – PESC y PCSD – han sido muy escasos o casi inexistentes. El recelo de los Estados a ceder competencias que están tan arraigadas a la idea del estado-nación y a la soberanía estatal, ha sido un ancla que ha privado a la UE de convertirse en un referente político mundial y ha provocado que estas materias sigan el modelo clásico de la cooperación intergubernamental (Álvarez Verdugo, 2004, p. 23). Son muchas las veces que se ha alertado sobre la relevancia que debe tener la defensa y la seguridad en una Europa influyente, como ya se destacaba en documentos como la Plataforma de la Haya (1987), en el seno del Consejo de la Unión Europea Occidental, donde se estableció un acuerdo de mínimos que establecía en su apartado 2 que “la construcción de una Europa integrada permanecerá incompleta mientras no incluya la seguridad y la defensa” (Carrión Ramírez, 2004, p. 29-30).

No obstante, en los últimos años la PCSD ha vuelto a mostrar síntomas de progreso, desarrollando nuevas estrategias y mecanismos para lograr una defensa autónoma de Europa. En este trabajo citaré los avances recientes de estas políticas, como la nueva estrategia europea de seguridad (EES), el Fondo Europeo de Defensa de 2017 y, como pilar central de este estudio, la Cooperación Estructurada de Defensa.

Mi interés en realizar este trabajo nació al observar como un sistema internacional que ha sido relativamente estable durante los últimos 30 años esta sufriendo grandes cambios. Esto lleva a muchos europeos a preocuparse por desconocer que papel puede jugar la UE en el futuro de nuestra región y del mundo, un mundo en alerta por cambios en la gobernanza mundial y por amenazas que sobrepasan todas las fronteras. Saber si la Unión está preparada para afrontar grandes retos en la acción exterior determinará el peso de Europa en las nuevas relaciones internacionales, una UE con crisis internas y con una reciente salida del Reino Unido. Dentro de todas las herramientas de la Unión para incidir en los acontecimientos mundiales, hemos visto como la seguridad y la defensa se vuelven de nuevo un punto central del progreso europeo, reclamando por una unidad de acción que permita preservar su soberanía y sus valores.

Este trabajo tiene como finalidad analizar el recorrido que ha efectuado la Unión Europea en el campo de la seguridad y la defensa a partir de un análisis inicial de la historia y la creación de estas políticas hasta la situación actual, para entender cuáles son los principales conflictos, tanto internos como externos, que han imposibilitado hasta hoy que exista una política de seguridad y defensa autónoma y propia de la UE.

En primer lugar, se estudiará la regulación de la PCSD en el TUE, centrando la atención en las limitaciones jurídicas que este tratado ejerce sobre la formación de una política común efectiva. El marco legislativo por examinar se fundamenta en los artículos 42 y siguientes del TUE. Estas disposiciones definen la PCSD como un instrumento integrado en la política exterior europea que dota a la UE de una “capacidad operativa basada en medios civiles y militares”, limitando estos medios en un uso únicamente basado en misiones de mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y fortalecimiento de la seguridad internacional. En consecuencia, también analizaré la evolución de los medios operativos de la Unión, focalizados en el despliegue de misiones, así como los mecanismos de financiación y ejecución de tales operaciones.

En segundo lugar, se pretende detallar la implantación de la primera Cooperación Estructurada Permanente, regulada en el artículo 42.6 del TUE y desarrollada tanto por el artículo 46 como por el protocolo nº 10. Esta decisión fue aprobada en el año 2017 (Decisión PESC 2017/2315), consiguiendo que 25 de los países miembros mostraran su voluntad de participar activamente en tal cooperación. Para examinar la relevancia de esta decisión en el campo de las políticas de defensa y seguridad, es imprescindible entender cuáles son los objetivos que persigue la Unión con esta cooperación más estrecha entre los Estados y de qué mecanismos y medios se dispone para acometerlos. Asimismo, el papel más trascendental en la política exterior recae en la voluntad de los Estados y cabe observar qué compromisos y obligaciones han adoptado y cuáles son los requisitos para poder ingresar en la cooperación.

Finalmente, tras tres años de evolución de la PESCO, este estudio se enfocará en observar qué impacto ha tenido este mecanismo en el progreso de la PCSD y si se ha incrementado la facilidad de llegar a consensos amplios en la materia. Se observará si la Unión ha incrementado su actividad en despliegue de misiones, cómo ha afectado en la distribución presupuestaria de la Unión y cómo los Estados se han implicado en poner a disposición mayores medios, tanto materiales como económicos.

1. HISTORIA Y ANTECEDENTES DE LA PCSD

La Segunda Guerra Mundial dio inicio a un proceso de cooperación e integración entre los Estados europeos y dentro de las preocupaciones de los Estados se encontraba la seguridad y la defensa del continente europeo. Tratados como el de Dunkerque (1947) o el de Bruselas (1948) aspiraban a lograr un consenso en materia de seguridad que finalmente no llegó a concluirse por discrepancias de índole política, estratégica o material (García Pérez, 2003, p. 17-18). La idea de una defensa común continental fue separada de los progresos continuos de la Unión Europea, amparándose en el paraguas defensivo que ofrecía la OTAN y la UEO, hasta que se produjo un punto de inflexión con los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki en el año 1999. En el seno de estos consejos se acordó reforzar la PESC y, en especial, sus estructuras militares. El T. de Ámsterdam (1997) y el Consejo de Helsinki estrecharon la relación entre la UE y la UEO (art. J7), abriendo la posibilidad de integrar a la UEO en la Unión e inició el camino de la autonomía de la UE para llevar a cabo misiones sin la necesidad de que participase la OTAN. Para poder encomendarse este tipo de funciones, el objetivo global de Helsinki consistió en aumentar las capacidades de despliegue de las capacidades militares a una mayor velocidad y ser competentes para desarrollar misiones Petersberg – que eran competencia de la UEO desde 1992 - en plazos de más de un año (Tortosa Garrigós, 2005, p. 6). Estas misiones son las que realiza hoy en día la UE en el seno de la PCSD.

Aunque la introducción del ámbito de la defensa en la Comunidad Europea tardó en llegar, el continente encontró su seguridad bajo la protección de otras organizaciones. La primera de ellas, aún en vigor, se concretó en el Tratado de Washington de 1949 con el nombre de OTAN con el fin de establecer una cooperación entre los cuerpos militares estadounidenses y los europeos para protegerse de la fuerte capacidad militar de la Unión Soviética. Esta organización ha sido siempre fuertemente liderada por el país norteamericano. En 1948, con el Tratado de Bruselas -modificado en 1954-, se creó la Unión Europea Occidental (UEO), que reunía a los cuerpos militares de las naciones europeas, pero sin integrarlas en un cuerpo militar único, tal y como se intentó fallidamente en 1952 con la Comunidad Europea de Defensa (Fernández Navarrete, 2018, p. 86). De todas formas, los Estados europeos siempre han encuadrado el ámbito de la seguridad y defensa dentro de los límites de la OTAN, dejando a la UEO sin un campo suficiente de actuación.

En el transcurso de los años, Europa se convirtió en una potencia civil y comercial y aprovechó el paraguas defensivo de los Estados Unidos para invertir y progresar en otros ámbitos y para convertirse en un importante actor internacional en la defensa de los derechos humanos y el uso del *soft power*, aunque con el estallido de diversos conflictos internacionales, se mostraba su

incapacidad de responder como una verdadera comunidad en las cuestiones de acción exterior.² Con base en esto, los estadounidenses, liderados por Bush, defendieron que la Unión Europea se armara de un pilar de defensa y seguridad que debería encontrarse subordinado a la OTAN, una visión atlantista de cómo formular la defensa del continente europeo.

Aunque la UEO no obtuvo nunca gran protagonismo, los foros creados dentro de esta organización sirvieron para que el pilar de la seguridad y la defensa se introdujera en el Acta Única Europea (1985). El artículo 30.6 del T. CEE señalaba la necesidad de realizar una cooperación más estrecha en cuestiones de seguridad europea por parte de las partes contratantes e indicaba la importancia de esta cooperación para conformar una identidad europea en materia de política exterior. Esta introducción -aunque meramente formal- permitía iniciar una incipiente voluntad de Cooperación Política Europea (CPE), como primer paso hacia una futura política exterior común (Roy, 2001, p. 131).

El Tratado de Maastricht (1992) consolidó, por vez primera, la creación de la Política Exterior de Seguridad Común, “en una gestión intergubernamental que respetaba la soberanía de cada país” y daba pie a una introducción progresiva de dotación para una defensa europea (art. J.4.1). Este inicio de proyecto se encontraba hipotecado por otras disposiciones del mismo tratado y por la sujeción a las obligaciones de los Estados con la OTAN. Finalmente, y como ha pasado hasta el día de hoy, la PESC solo logró progresar en los ámbitos donde puede existir un amplio consenso, en el espacio civil del poder internacional y en la diplomacia. El mayor problema de esta política europea ha sido siempre la necesidad de unanimidad en sus decisiones, que dota a ésta de un marcado efecto intergubernamental y limita su poder de actuación.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam (1997) introdujo una mención a la necesidad de proteger la integridad territorial y las fronteras exteriores del continente. En cuanto a la toma de decisiones, se aceptó que en ciertas materias se pudieran adoptar decisiones por mayoría cualificada, pero se excluyeron aquellas que pudieran afectar a los ámbitos militares y de defensa (art. J.13). Ambos tratados estaban dotados de una gran flexibilidad para poder respetar las apreciaciones y proposiciones de cada Estado en relación con la defensa común, es decir, en que cada Estado pudiera posicionarse sobre si la defensa común debía estar construida alrededor de la OTAN o si los Estados europeos tenían que protegerse a partir de la UEO y la PESC. Esto permitió que algunos Estados no se implicaran en las políticas de defensa puramente europeas o que Dinamarca obtuviese un estatuto especial (Protocolo B número 5) y también que se

² La declaración de independencia de Kosovo (1990) o la guerra de Bosnia Herzegovina (1992-1995) son ejemplos de la impotencia política demostrada por la UE.

introdujeran los primeros antecedentes de cooperación de estados en materia de defensa (EUROFOR y EUROMARFOR) (García Pérez, 2003, p. 45).

Las relaciones entre UE-OTAN-UEO dejaban a la OTAN como organización privilegiada, con la potestad de decidir en primer lugar si intervenir o no en una crisis (García Pérez, 2003, p. 66). En el caso de que la OTAN decidiese abstenerse, la UE podía decidir intervenir subsidiariamente, normalmente en crisis de bajo relieve militar. Por otro lado, la relación UE-UEO conformó una cooperación específicamente europea, sin la necesidad de estar incorporada en los tratados de la Unión. Esta relación fue el antecedente inmediato a la creación de la PESD y permitió el desarrollo posterior de una dimensión de seguridad y defensa en el seno de la UE (Álvarez Verdugo, 2004, p. 120-121). Esta relación se basaba en una convención política de dos instituciones que compartían a 10 de sus estados miembros³. La declaración de Bruselas de 1997 (art. J.7 TUE), amplió el ámbito de cooperación entre estas instituciones creando un proceso de integración de la UEO en la UE, formulando una política de defensa propia de la Unión (García Pérez, 2003, p. 53). Esta política de defensa conjunta dejó a la UE como la encargada de posicionar los asuntos de defensa dentro del marco de una política exterior y de seguridad, mientras la UEO dotaba a la UE de las capacidades militares de las cuales carecía además de secundar sus decisiones en el ámbito de la PESC. En otras palabras, la UEO complementaba las políticas de la Unión actuando como su brazo ejecutor, bajo las orientaciones generales del Consejo Europeo (Álvarez Verdugo, 2004, p. 122). Este proceso, junto con el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 que fijó como objetivo que las funciones de la UEO se integrasen en la Unión para realizar las misiones Petersberg, redujeron de manera muy sustancial las competencias de la UEO, pues ya quedaban asumidas por la Unión (Fernández Navarrete, 2018, p. 239).

Finalmente, la PESC se centró en la dimensión de la política exterior y de la seguridad, dejando de lado la materia de defensa. Aunque se asumieron las misiones Petersberg, se renunció a otras competencias de mayor relieve militar, en manos de la OTAN, como la defensa del territorio nacional o las misiones de imposición de la paz. Además, el traspaso de las capacidades de la UEO al ámbito defensivo de la Unión no creó un gran impacto. Las limitaciones de la capacidad operativa de la UEO provocaron que solo se pudiera actuar en misiones de bajo relieve militar y, aunque las dos organizaciones avanzaron juntas en el plano institucional y organizativo, la UEO no formó parte del funcionamiento cotidiano de la UE en el plano militar, haciendo que la PESC estuviera más orientada hacia la política exterior y dejara de lado la defensa (García Pérez, 2003, p. 54).

³ Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

La muestra continua del poco poder operativo de la Unión en su aspecto militar y el fin del veto británico a una defensa común a partir de la declaración de Saint-Malo (1998) (García Pérez, 2003, p. 65) permitieron la creación del último ancestro de la PCSD, la PESD. La declaración de Saint-Malo expresó un compromiso político franco-británico de dotar a la UE de fuerzas militares creíbles a partir del desarrollo progresivo de políticas de defensa comunes a través de un sistema de cooperación intergubernamental (García Pérez, 2003, p. 66). En 1999, tras la entrada en vigor del T. de Ámsterdam y los ya mencionados Consejos Europeos de Colonia y Helsinki, se crearon varias instituciones que debían complementar a aquellas ya creadas en el ámbito de la PESC y que fueron desarrollados a partir del Tratado de Niza (2001)⁴ con la finalidad de crear un marco institucional para la PESD.

Sumados al Consejo Europeo y al Consejo de la Unión, que constituyen las instituciones europeas de mayor importancia en el ámbito de la PESC, se añadieron a través del Consejo Europeo de Niza 3 órganos nuevos donde fundamentar la nueva PESD: el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor (Álvarez Verdugo, 2004, p. 153). En la regulación de estos órganos auxiliares se entrevió la voluntad de reforzar institucionalmente la defensa europea y se constató que su construcción estaría basada en la intergubernamentalidad y el respeto a la soberanía estatal y no en procesos de integración. Junto a las nuevas instituciones, la UE también se dotó de instrumentos para poder desarrollar la PESD. Estos instrumentos sirven de utilidad a todo el ámbito de la PESC y son los siguientes: la definición de principios y orientaciones generales, la aprobación de estrategias comunes, las posiciones y acciones comunes, los acuerdos internacionales, las acciones y decisiones con repercusiones en el ámbito de la defensa y la cooperación sistemática entre los Estados miembros (Álvarez Verdugo, 2004, p. 176-202).

Por otro lado, los gobiernos implicados también habían pactado en Colonia (1999) la dotación a la UE de las capacidades adecuadas a través de los medios operativos, tanto militares como civiles. La aportación por separado de los diferentes países para los medios militares conformó un sistema de cooperación sistemático y voluntario. De la misma forma debían actuar los Estados europeos en materia de gestión de crisis, desarrollando en este caso medios operativos de naturaleza civil, en los que destacaron cuatro sectores relevantes: operaciones policiales, el fortalecimiento del Estado de derecho, la administración civil y la protección civil (Álvarez Verdugo, 2004, p. 207-208).

⁴ DOUE C 80 de 10 de marzo de 2001, p. 1-87.

Todos estos cambios sustanciales no se vieron directamente reflejados en el texto del Tratado de Niza, salvo la regulación del Comité Político y de Seguridad (art. 25 del T. Niza). Los demás órganos auxiliares quedaron plasmados en “actos adoptados por el Consejo en el marco de las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza”⁵ (Álvarez Verdugo, 2004, p. 145). También cabe destacar la ausencia de menciones sobre la UEO. Este último organismo acogió un papel residual después del Tratado de Niza, como consecuencia de la ya mencionada adopción por parte de la Unión Europea de sus competencias en materia de gestión de crisis (García Pérez, 2003, p. 83). A la postre, la aparición en el T. Lisboa de la cláusula de asistencia mutua en caso de una agresión armada en el territorio de alguno de los Estados Miembros (art. 42.7 TUE), acabó con el poco contenido que le quedaba al tratado de la UEO de 1954, relativo a la defensa colectiva. Por esa razón, los Estados firmantes del tratado lo denunciaron en 2010 dejando sin aplicación las disposiciones del tratado y se produjo la disolución de la UEO el 30 de junio de 2011 (Fuentes Monzonís-Villalonga, 2011, p.1).

En último lugar, es necesaria la mención del papel del Tratado Constitucional de 2004 que, aun no siendo ratificado finalmente por los Estados, sirvió para crear numerosas instituciones para reforzar la acción exterior europea que posteriormente se introdujeron en el Tratado de Lisboa (2009) que analizaré en el siguiente capítulo. Estos nuevos pilares de la PESD - PCSD a partir del T. Lisboa – mencionados en el T. Constitucional fueron la ampliación de las misiones de la UE en seguridad y defensa, la cláusula de defensa mutua, la cooperación estructurada permanente y la Agencia Europea de Defensa (Ramón Chornet, 2005, p. 8).

⁵ Decisión del Consejo, de 22 de enero de 2001, relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea, modificada por Decisión 2003/479/CE del Consejo, de 16 de junio de 2003, relativa al régimen aplicable a los expertos y militares nacionales destinados en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo (DOUE L 160 de 28.6.2003).

Decisión 2001/79/PESC del Consejo, de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Militar de la Unión Europea (DOUE L 027 de 30.1.2001, p. 4-6).

2. ALCANCE Y LÍMITES DEL TUE PARA CONSEGUIR UNA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa también entró en vigor una nueva denominación del pilar defensivo de la UE, la PESD pasaba a llamarse PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa). La Unión, como actor global, volvía a proponerse reforzar su colaboración en defensa y seguridad para convertirse en un actor global no solo económicamente sino también militarmente, con capacidad para afrontar nuevas amenazas mundiales.

Esta “nueva” política volvía a tener la ambición de garantizar la paz mundial integrada dentro de la alianza atlántica pero también con mecanismos para hacerla mas autónoma e independiente. Así lo demostraba el Alto Representante de la PESC en 2007, Javier Solana, cuando presentó una agenda exterior de la Unión con retos como el de “construir un sistema multilateral realmente eficaz, definir sus intereses como Unión y actuar en el exterior teniendo en cuenta esos intereses y redefinir como proyectar hacia el resto del mundo el conjunto de valores irrenunciables sobre los que se basa su sistema político” (Consejo de la UE, 2003) (Moliner González, 2008).

Más allá de los nuevos propósitos presentados, la realidad siempre acaba demostrando que la defensa y la seguridad son una cuestión menor en el seno de la Unión, con grandes reservas de los Estados a ceder su soberanía en un campo donde destaca la alta sensibilidad política. Viendo que los resultados obtenidos muestran que esta es una política menor dentro del seno de la UE, cabe observar cómo han establecido sus límites los propios Estados miembros y cómo se plasmaron estos en el texto del Tratado de la Unión Europea.

Con la intención de mejorar la problemática de las diferentes percepciones de los Estados con relación a la política exterior europea, el Tratado de Lisboa optó por elaborar nuevos espacios de colaboración entre los países sin la necesidad de que se vieran todos involucrados. Estos son los mecanismos de Cooperación Reforzada y el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente (artículo 42.6 y Protocolo nº10) (Moliner González, 2008, p. 4). Ambos procedimientos tienen la finalidad de facilitar un contexto donde llegar a consensos sea más simple que con las complejas estructuras e instituciones que requieren la unanimidad para tomar decisiones en política exterior, siendo la Cooperación Estructurada Permanente la prevista en el ámbito de la PCSD. De esta forma, la intención de la nueva regulación es lograr fortalecer la alianza defensiva europea, partiendo de una estructura fuerte con menos países y facilitar una incorporación progresiva de los Estados que en primera instancia queden fuera de estos procesos colaborativos (Villalba Fernández, 2010, p. 168-169).

2.1 CARACTERÍSTICAS Y APORTACIONES DEL ART. 42 TUE

El TUE integra la regulación de la PCSD en el Título 5º, sección 2ª del capítulo 2, bajo el título de “Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa”. Esta sección se constituye por los artículos comprendidos entre el art. 42 y el art. 46. En este apartado del trabajo trataré cuál es la regulación de la seguridad y defensa en el tratado de Lisboa y sus limitaciones respecto al objetivo de obtener una defensa común europea que pueda llegar a ser totalmente autónoma.

El artículo 42, en su primer apartado, define cómo debe ser la nueva PCSD y establece dos principios fundamentales. En primer lugar, las misiones civiles y militares deben tener la finalidad de mantener la paz y gestionar los conflictos que se establezcan fuera del territorio de la UE (Díaz Rodríguez, 2018, p. 7). En otras palabras, la defensa territorial recae en la competencia de cada uno de los EM y la defensa colectiva de la Unión sigue teniendo su base en el art. 5 del tratado de la OTAN. Así lo establece el art. 4.2 TUE al determinar que las funciones destinadas a garantizar la integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional son funciones esenciales del Estado y, en consecuencia, deben ser competencia exclusiva de éstos. En segundo lugar, la ausencia de instituciones comunes pertenecientes a la propia Unión hace que la PCSD dependa exclusivamente de las aportaciones voluntarias que los Estados decidan otorgar para el bien comunitario, siendo otro factor determinante para entender la falta de “comunidad” en el aspecto defensivo tal y como está definido en el tratado.

Entonces ¿por qué definirla como defensa común? El tratado no presenta la PCSD como un proyecto de presente sino como un objetivo a alcanzar y que requiere de políticas que progresivamente lleven a la UE a obtener una defensa propia de la Unión. En el mismo sentido se expresan el artículo 24.1 TUE o el artículo 2.4 TFUE, los cuales definen como una competencia en la política exterior de la Unión la definición progresiva de una política común de defensa que conduzca a la definitiva defensa común, aunque desde la perspectiva de una gestión comunitaria y no de una política de integración. La culminación de este proceso llegaría con la decisión unánime del Consejo Europeo y con la recomendación a los Estados para adoptar una decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (art. 4.2 TUE). No cabe duda de que, si el segundo apartado hubiese finalizado así, podríamos hablar de una ruptura total con el sistema de defensa establecido anteriormente. Nada más lejos de la realidad, esta disposición normativa no olvida el debate atlantista que siempre perseguirá a este proyecto. Con respecto a esta visión, la PCSD no puede afectar ni a las políticas de seguridad y defensa que los propios Estados miembros mantienen como su competencia exclusiva, ni a las obligaciones que los Estados miembros hayan adquirido con la OTAN. Actualmente, de los 29 estados miembros de la OTAN

son 21⁶ los que también forman parte de la UE, hecho que hace indispensable que las políticas llevadas a cabo dentro de la Unión sean compatibles con las realizadas por la organización transatlántica⁷.

La puesta en marcha de las estructuras plasmadas en el tratado parece, además, estar sujeta de forma pura y simple a decisiones políticas y, como en los anteriores tratados, obviamente debe respetar al derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas (Bermejo García, 2013, p.34).

La constitución de la defensa y la seguridad como un proceso de cooperación entre los Estados hace que ésta dependa de las capacidades civiles y militares de sus miembros, que las deben poner a disposición de la Unión para la consecución de los objetivos del Consejo (art. 42.3). Asimismo, el Tratado prevé que los EM no solo participen de la cooperación interna de la UE, sino que puedan llegar a constituir “fuerzas multinacionales” entre algunos de ellos, creando opciones externas a la UE para garantizar la defensa de Europa. Históricamente se han originado fuerzas multinacionales *ad hoc* para resolver conflictos o realizar misiones en puntos geográficos delimitados, con la finalidad de “armonizar procedimientos y mejorar la interoperabilidad entre fuerzas de distintas naciones que con mucha frecuencia actúan juntas en operaciones reales” (Ayala Marín, 2010, p 27-28). Dentro de esta clasificación también se encuentran los grupos de combate de la Unión Europea (*Battlegroups*). Estos grupos se constituyen para períodos de activación que duran 6 meses y, por ende, no son fuerzas multinacionales permanentes. Los “battlegroups” pueden ser multinacionales o ser iniciados por un único estado con la ayuda de otros y fueron aprobados por el Consejo Europeo en 2004 para llegar a los objetivos determinados en el “Headline Goal” de 2010 aunque no se ha conseguido poder ponerlos en marcha todavía (Ayala Marín, 2010, p. 40).

El apartado tercero prosigue con el compromiso de los Estados a mejorar progresivamente en sus capacidades militares. Para este progreso, es pilar fundamental la Agencia Europea de Defensa (AED), creada en 2004 por el Consejo de Ministros (2004/551/PESC)⁸ (Barceló, 2012, p. 252). Asumiendo las deficiencias mostradas por los Estados en cuestión de sus capacidades militares, la Agencia se ha introducido en el T. Lisboa como instrumento necesario para el desarrollo militar de los Estados (artículo 45 TUE). La AED contempla una multiplicidad de funciones como:

⁶ Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía.

⁷ El Consejo del Atlántico Norte es el organismo político principal de toma de decisiones, con representantes de todos los Estados. Sus decisiones son tomadas por unanimidad y consenso, sin que exista un voto por mayorías. Fuente: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49763.htm

⁸ DOUE L 245/17 de 17.7.2004.

obtener los medios necesarios, realizar las investigaciones previas, determinar las necesidades operativas, aplicar las medidas para reforzar la base industrial y tecnológica del sector y definir la política europea de capacidades y armamento (Martí Sempere, 2008, p. 2). En último lugar, este organismo también ejerce como órgano asesor del Consejo y aporta información sobre el grado de cumplimiento de los Estados en torno a los compromisos establecidos⁹.

Todas las capacidades, esfuerzos y avances de los Estados deben estar focalizados hacia la ejecución de las misiones que se propongan. El apartado 4 contempla cómo debe ser el proceso de aprobación de las políticas de la PESC y también las relativas a la iniciación de las misiones. Este proceso se debe iniciar a propuesta del Alto Representante de la Unión (AR) o por iniciativa de un Estado Miembro. Posteriormente, es el Consejo por unanimidad quien tiene la potestad de aprobar la misión. Finalmente, el AR establece junto a la Comisión qué medios nacionales o instrumentos de la UE deben aportarse para su ejecución.

Por otro lado, el Consejo también tiene la potestad de solicitar a aquellos Estados que dispongan de las capacidades necesarias la realización de una misión específica cuando se encuentren en juego los valores e intereses de la Unión (art. 42.5 TUE).

Es en el art. 42.6 donde el Tratado establece una definición de lo que denominan “Cooperación Estructurada Permanente”. Las dificultades que han encontrado históricamente los Estados para confiar la seguridad y la defensa de sus territorios en las instituciones europeas han convertido a este ámbito en el más simbólico en cuanto a la posibilidad de crear una Unión que funcione a diferentes velocidades. Así lo expresa esta disposición normativa cuando dicta que “Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión”. En este caso, no solo los Estados con la voluntad de avanzar tendrían la potestad de hacerlo, sino que el Tratado especifica que son aquellos que están más preparados y tienen capacidades suficientes los que deben dar un paso adelante y asumir los compromisos establecidos. Más adelante analizaré la PESCO de 2017 y los mecanismos de su regulación integrados en el art. 46 TUE y en el respectivo Protocolo.

Finalmente, el Tratado de Lisboa ha añadido una cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 TUE) que obliga a que los EM presten ayuda y asistencia a cualquier Estado de la Unión que sufra una agresión armada en su territorio. Para ello, deben usar todos los medios que tengan a su alcance, tal y como determina el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Aún así, y como reiteradamente vemos en el Tratado, el legislador recuerda que los compromisos adquiridos con base en esta

⁹ <https://www.eda.europa.eu>

cláusula están subordinados a las obligaciones determinadas en el marco de la OTAN, que debe mantenerse como fundamento de la defensa colectiva de los estados de la Unión y actuar como organismo ejecutor (Villalba, 2010 p. 174).

Este último apartado se complementa con la cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE, donde se recoge que los Estados deben mantener actuaciones de solidaridad entre ellos cuando uno de los miembros “es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano”. Este mecanismo no forma parte de la PCSD, pero depende del apoyo de las estructuras creadas en el marco de sus políticas para prevenir la amenaza terrorista en territorio de los Estados miembros, proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de los ataques terroristas o prestar asistencia a un EM en el territorio de éste si sus autoridades políticas lo solicitan. En cierto aspecto, la cláusula de solidaridad podría ser ejercida en estos casos como una excepción al artículo 42.1 TUE, debido a que en estos supuestos se permite usar las estructuras de la PCSD para la intervención dentro del territorio comunitario.

Sin duda alguna, la suma de estas dos cláusulas – de asistencia mutua y de solidaridad- ha sido clave en la elaboración de la Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea de 2016 (SEAE, 2016)¹⁰ y a raíz de la activación de la cláusula de asistencia mutua tras los atentados de París de 2015 (Urrea Corres, 2017, p. 271). El hecho de recurrir a esta cláusula en vez de a los mecanismos establecidos por la OTAN o la ONU va en consonancia con los propósitos de alcanzar una autonomía europea en seguridad y permite institucionalizar el ejercicio colectivo de la legítima defensa (González Alonso, 2016, p. 4).

En conclusión, el redactado de estas disposiciones normativas indica la voluntad de convertir la política de defensa y seguridad en una política común para todos o algunos de los Estados europeos a partir de nuevos mecanismos que persiguen fortalecer la cooperación entre los Estados – Cooperación Estructurada Permanente – y establecer compromisos de solidaridad – cláusula de asistencia mutua y cláusula de solidaridad - entre los EM que profundicen en la idea de una comunidad unida donde el ataque a uno de sus componentes signifique un daño a la seguridad de todos. En consecuencia, el objetivo es que la obligación de defenderse y mantener la seguridad recaiga en la gestión de la Unión Europea en su conjunto. Aún así, es plenamente visible que la Unión sigue considerando que su futura defensa colectiva pasa por su organización dentro de un marco de cooperación con la OTAN. En ese sentido, la cooperación debe actuar como una herramienta indispensable para lograr la integración en el aspecto militar y defensivo con la finalidad de llegar a una defensa común europea, ya sea para fortalecer la unión con la OTAN,

¹⁰https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf

como está previsto, o para mantener su posición en el mundo si algún día el pacto atlántico se rompe.

A pesar de que el marco jurídico parece permitir grandes avances en este ámbito, serán los Estados y sus decisiones políticas las que lograrán o impedirán que la Unión despliegue todas las capacidades que el tratado ofrece en materia de seguridad y defensa.

2.2 LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD.

Para ejecutar la Política Exterior de la Unión y realizar las misiones PCSD más adecuadas, es vital determinar los objetivos y las expectativas que debe cumplir la Unión como actor global. Por ende, es requisito esencial integrar estos objetivos y expectativas en la política exterior a partir de análisis actualizados que plasmen cuáles son los movimientos globales del momento. Estos documentos deben ser renovados para que los objetivos e intereses de la Unión estén en línea con un marco político internacional que está en continua modificación. Solo de esta forma los EM pueden tomar conciencia acerca de las amenazas y riesgos a los que la Unión debe hacer frente (Urrea Corres, 2017, p.271). Este tipo de análisis de contextualización se hicieron con la ya mencionada Estrategia Europea de Seguridad de 2003, documento que ha servido de referencia para el desarrollo de la PCSD y que solo en un período de 5 años ya tuvo que ser revisada y actualizada (Consejo de la UE, 2008, S407/08)¹¹. En 2015 se volvió a actualizar con la publicación de la “*Strategic Review*” (Bordonado, 2016, p. 1) - emitida por la AR Federica Mogherini- que impulsó que los EM solicitaran al Consejo una nueva Estrategia Global Europea.

El artículo de Bordonado (2016) apuntaba cuáles eran las transformaciones a nivel mundial que exigían una renovación de las estrategias de la UE. En primer lugar, la Unión no había sido capaz de mantener bajo control los conflictos que afligen a las zonas colindantes al territorio europeo. El norte de África y Oriente Medio con sus revoluciones sociales, la zona del Sahel y su inestabilidad producida por el terrorismo y el tráfico de mercancías ilegales o los Estados europeos del este y su permanente colisión con los intereses rusos ponen en alerta la estabilidad de la Unión y vuelven a remarcar la importancia de la seguridad de los vecinos del continente europeo (Bordonado, 2016, p. 3-5). Es por esto aún más necesario entender las diferentes necesidades que se encuentran dentro del contexto europeo, ampliando las políticas europeas de vecindad para poder atenderlas todas.

¹¹ DOUE C 76 de 25.3.2010, p. 61-68

En segundo lugar, aunque la EES de 2003 y el informe de 2008 acertaron en el abanico de amenazas que afectarían a nuestra seguridad¹², el avance de la globalización ha logrado “empequeñecer” el mundo, haciendo que los riesgos y amenazas se sientan más cercanas y aumentando su peligrosidad y extensión. Por otro lado, los conflictos interestatales han cambiado notablemente su naturaleza, siendo los avances tecnológicos una nueva arma de injerencia política y desestabilización.

Finalmente, otra circunstancia destacable han sido los efectos de la gran crisis económica de 2008 sobre la PESC. Las anteriores estrategias de seguridad habían sido redactadas en períodos de mayor estabilidad económica y de crecimiento. Por el contrario, las políticas de austeridad redujeron los presupuestos destinados a Defensa y la disminución de las capacidades militares (Bordonado, 2016, p. 8-9). Este contexto, sumado a las desavenencias producidas por la crisis económica y de refugiados que conducían a sobreponer el interés nacional sobre el comunitario, ponía en jaque el proceso de integración de la UE y, también, el desarrollo de la PCSD.

La EGS, redactada por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)¹³ y su División de Planificación Estratégica, ha integrado muchos de estos problemas en la nueva línea logística y táctica de la Unión bajo el nombre de “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”.¹⁴ Desde el inicio del documento, la AR establece que la nueva estrategia no puede tener un papel meramente teórico, sino ser la guía dinámica que acompañe las actuaciones comunes de la Unión (de Carlos Izquierdo, 2016, p. 947). Por esta razón, la AR propone en el prólogo del documento que solo Europa en su conjunto tiene la fuerza suficiente para atender las necesidades de los ciudadanos europeos, superando las nuevas crisis e inseguridades que acechan al territorio con base en estrategias comunes que consigan abarcar todas esas políticas que afiancen la seguridad no solo en el interior de nuestras fronteras, sino también en los demás países del mundo.

La EGS está dividida en cuatro capítulos: *Una estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos, principios rectores de nuestra acción exterior, las prioridades de nuestra acción exterior y de la visión a la acción.*

¹² La EES señaló como nuevas amenazas el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los estados fallidos y el crimen organizado. El informe del Consejo de 2008 las amplió con las siguientes: ciberseguridad, cambio climático y seguridad energética.

¹³ El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es el servicio diplomático de la UE. Su objetivo es hacer la política exterior de la UE más coherente y eficaz y aumentar así la influencia de Europa en el mundo. (https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es).

¹⁴ Fuente: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_pdf

En el primer capítulo se establece la importancia de promover los valores de la Unión a través de nuestra acción exterior para favorecer nuestros intereses, así como la promoción de un orden multilateral con fundamento en el Derecho internacional, que asegure la paz tanto en el territorio europeo como en su exterior (de Carlos Izquierdo, 2016, p. 948). La acción exterior europea debe estar basada en la colaboración con todos aquellos entes que compartan sus principios y con la actuación en aquellas regiones donde se atente contra ellos. La expansión de la influencia europea deber ir ligada a una mayor autonomía en sus actuaciones, pero aún así fortaleciendo los vínculos establecidos a partir de la multilateralidad y la diplomacia. La estabilidad en el exterior es pieza clave para la prosperidad en el interior, donde la Unión debe promover todas aquellas políticas de crecimiento económico para beneficiarse de un sistema económico mundial abierto que esta vez tendrá sus mayores tasas de desarrollo fuera del territorio europeo.

La segunda parte establece los cuatro principios que deben fundamentar la acción exterior: unidad, interacción, responsabilidad y asociación. La unidad se entiende como lealtad al interés comunitario, que debe estar sobrepuesto en todo caso a los diferentes intereses nacionales. Solo la actuación conjunta de los Estados y el hecho de perseguir juntos los mismos objetivos puede garantizar la seguridad y prosperidad que Europa necesita. En segundo lugar, la UE como actor influyente en un mundo globalizado debe ser interactivo con el mundo exterior. Los problemas del S. XXI amenazan a todos los estados por igual y es obligación de la Unión el realizar compromisos con los demás actores que configuran el orden mundial. Este compromiso debe traducirse en asociarse con aquellos estados u organizaciones que comparten sus valores y así poder promocionarlos a través del entramado de normas que rijan las relaciones interestatales. En último lugar, la Unión tiene que llevar a cabo todas sus actuaciones con una diligente responsabilidad, con afán de “aportar cambios positivos” y responder eficazmente a todas las crisis que puedan surgir (de Carlos Izquierdo, 2016, p. 948-949). Los valores de la Unión deben estar presentes en primer lugar en Europa y en las regiones que la envuelven, pero también se debe intervenir en todas aquellas partes del mundo que vean amenazados sus derechos humanos.

El tercer capítulo se organiza en cinco categorías que expresan las prioridades de la acción exterior. Este es el apartado donde el SEAE centra sus mayores esfuerzos. Su trascendencia recae en la dificultad de plasmar los diferentes intereses de los Estados miembros. Ordenar las prioridades de la acción exterior de manera adecuada es un gran paso para captar el compromiso de los estados a participar activamente en ella.

La primera de todas ellas es mantener la seguridad dentro de nuestro territorio. La Unión debe proteger a su ciudadanía de las nuevas amenazas: el terrorismo, las amenazas híbridas, la

volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética¹⁵. En este punto se destaca el deseo de ser ambiciosos y de mantener una autonomía estratégica, autonomía que dependerá del aumento de los esfuerzos en diversas materias, de entre ellas la defensa. Además, se apuesta por fortalecer los mecanismos de asistencia mutua y solidaridad entre los estados, afianzando a la UE como gran contribuidor de la seguridad colectiva, en estrecha relación con la OTAN. Esto último es de gran relevancia pues la UE acepta actuar en el marco normativo definido por la OTAN y en su complementariedad, pero declara su plena autonomía de decisión. En definitiva, la PCSD debe estar orientada a la protección de los miembros de la Unión, la solidaridad entre éstos y a los retos de seguridad interiores y exteriores.

Para conseguir tales fines, la Unión debe incrementar su contribución a la seguridad y la defensa, respaldando la investigación y la tecnología que dote a los Estados de las capacidades necesarias para construir una Europa autónoma en su defensa. Una cooperación más estrecha entre los Estados y el fortalecimiento de la AED son las principales herramientas para una PCSD eficiente y eficaz.

La segunda prioridad de la UE es la de invertir en la resiliencia estatal¹⁶ y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales. Se han fijado como las zonas de más relevancia Asia Central y África Central, regiones donde la Unión debe invertir en su estabilidad para mejorar su propia seguridad. La mejora de la resiliencia de los estados más cercanos puede pasar por su integración dentro de la UE – siempre que éstos “respeten y promuevan los valores consagrados en los Tratados”- a través de un proceso de adhesión claro, estricto y equitativo. Por otro lado, la UE también ampliará sus Políticas Europeas de Vecindad (PEV) para aquellos Estados que deseen colaborar de manera más estrecha, incluido también el ámbito de la PCSD.

Estas dos vías se centran en la colaboración y el diálogo interestatal destinado a la prosperidad y el desarrollo de las sociedades, la protección de los derechos humanos y la lucha conjunta ante crisis y amenazas, pero también en la colaboración estrecha con sus actores civiles, culturales y religiosas para la mejora de sus derechos sociales y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Asimismo, la estrategia plantea también la voluntad de cooperar estrechamente con los estados de origen y tránsito de migrantes y refugiados, estableciendo políticas migratorias y control de flujo a través de la intervención en las causas que provocan estos efectos migratorios, así como en la regularización y la legalidad de los flujos.

¹⁵ La Unión establece en la EGS medidas específicas para la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad, la seguridad energética y la comunicación estratégica.

¹⁶ Entendemos resiliencia estatal y social como la capacidad de los estados y sociedades de afrontar situaciones adversas.

Otro de los objetivos preferentes en la EGS -el más importante para el objeto de este trabajo- es el enfoque integrado en la relación con los conflictos y las crisis. Mogherini había afirmado con anterioridad que 3 eran los motivos esenciales para la reproducción de una nueva estrategia europea: la necesidad de preparación de la UE para prevenir conflictos, para la acción rápida y para la intervención en posconflictos (de Carlos Izquierdo, 2016, p. 946). Estas necesidades se acaban traduciendo en la estrategia, en la voluntad de enfocar las crisis con actuaciones multinivel, invirtiendo en mecanismos e instrumentos aplicados a todas las fases del conflicto: prevención, gestión, resolución y garantizar una economía política que asegure la paz. Este planteamiento recalca la importancia de que la PCSD se dote de múltiples capacidades para ser capaz de actuar de manera prolongada en los conflictos y de actuar en todos los ámbitos necesarios para su resolución. Por otro lado, la UE admite que no puede solucionar las crisis sin ayuda y pretende aplicar un enfoque multilateral, estando abierta a la cooperación con terceros estados y organizaciones para formar acuerdos a escala regional e internacional.

En este apartado es importante recalcar la especial atención que se debe dar a la fase de prevención de conflictos. Una actuación temprana resulta más eficaz en su solución y evita los grandes perjuicios del estallido del conflicto. La Unión se compromete a doblar sus esfuerzos en este ámbito y a perfeccionar su capacidad de reacción a través de la mejora de la alerta temprana.

En último lugar, las dos últimas prioridades son las cooperaciones regionales y la gobernanza mundial para el S. XXI. Las redes de influencia e interacción de este siglo se suelen dar en los ámbitos regionales y es por ello por lo que la UE trata de fortalecer todas las órdenes regionales, con afán de mejorar la cooperación a nivel mundial, y a compartir entre todos las responsabilidades pertinentes. En cuanto a la propia región europea, la Unión debe gestionar las problemáticas del Este y los conflictos originados con Rusia¹⁷ y del mismo modo administrar los conflictos originados en el Mediterráneo a causa de los convulsos movimientos originados en Oriente Próximo y el continente africano.

Lejos de territorio europeo, la UE apuesta por seguir estrechando lazos con EE. UU. y Canadá, así como reforzar su asociación con la OTAN, todos actores relevantes en la gobernanza mundial. Por otro lado, la EGS es novedosa al plantear una mayor autonomía estratégica dentro de la UE respecto a la organización transatlántica, y esta autogestión podría ser favorecida con la marcha del Reino Unido de la UE, miembro que ha sido históricamente reticente a tomar consensos en este ámbito si eso debilitaba a la OTAN (García, 2016, p. 232-234). Además, también se ampliará la cooperación con organizaciones y asociaciones de América Latina y Asia, este último de vital

¹⁷ La vulneración del Derecho internacional con la anexión ilegal de Crimea ha provocado una especial tensión entre la UE y Rusia.

importancia para la prosperidad europea al ser el nuevo centro económico mundial. Finalmente, la UE no se olvida de los intereses que algunos de sus estados tienen depositados en el Ártico, región que resultará de amplia importancia en los años venideros y donde se debe mantener un nivel bajo de tensión.

Por lo que hace a la gobernanza mundial, la UE se compromete “con un orden mundial basado en el Derecho internacional” con las Naciones Unidas como su sustento. El “lawfare”¹⁸ seguirá siendo la principal herramienta para imponer intereses y valores a los demás estados y Europa debe mantener su influencia en el sistema normativo mundial.

Para finalizar el análisis de la EGS, el capítulo cuarto -De la visión a la acción- resume los objetivos que deben llevar a la UE a poner en práctica esta estrategia y no dejarla en un plano teórico. Para la ejecución de los objetivos, la UE debe mejorar en su credibilidad, capacidad y unidad. La acción exterior de la Unión debe ser más integrada, incluyendo la dimensión externa e interna de la seguridad e implicando al espacio de libertad, seguridad y justicia (Sanahuja, 2018, p.17). La credibilidad de la UE dependerá de que ésta sea capaz de invertir en todos los ámbitos de su política exterior, destinando un mayor presupuesto en su defensa y usando de forma eficiente sus recursos. Una mayor cooperación de los Estados que permita llegar a fuertes compromisos, un mayor protagonismo para la AED y la creación de una industria de defensa europea sostenible y competitiva es la mejor opción para lograr un mayor progreso en menor tiempo.

Estas inversiones mejoraran la capacidad de respuesta de la Unión, que necesita además eliminar por fin los obstáculos financieros y políticos que han impedido el desarrollo de despliegue rápido de fuerzas a través de los *Battlegroups*. Para aprovechar la potencialidad del T. Lisboa, la EGS ya preveía la necesidad de establecer una mayor cooperación a través de la PESCO, aprobada un año después.

En conclusión, la EGS hace visibles las preocupaciones de la UE y establece su papel en el mundo actual, reescribiendo su identidad en el contexto global. La Unión se había relacionado con el mundo a través de una “política de incentivos”, cooperando con los demás actores condicionando su actuación a la aceptación de sus valores -derechos humanos, democratización, políticas medioambientales, etc.- y así promocionarlos a través de sus acuerdos (Bordonado, 2016, p.10). Sin embargo, las nuevas potencias emergentes son capaces de negociar sin imponer condicionantes, dejando a la Unión sin esa capacidad de influir en el exterior. Esta situación

¹⁸ Entendido como el uso abusivo de los procedimientos legales nacionales e internacionales con la finalidad del beneficio propio y el perjuicio de los Estados “contrincantes”.

obliga a la UE a comportarse como algo más que una potencia civil y entender que las herramientas de *soft power*, que habían servido hasta ahora para influir en las relaciones internacionales y en el contexto normativo internacional, ahora son insuficientes. Por esta razón, la UE se debe dotar también de herramientas coercitivas que protejan su autonomía y lo mantengan como un actor fundamental. Asimismo, la estrategia de la Unión en relación con la seguridad entiende que ésta se comprende de diferentes vertientes –seguridad económica, de salud, personal, política, alimenticia, ambiental o comunitaria (Gómez & Gasper, 2013, p.2)– y deja claro que los principales mecanismos de la Unión deben seguir siendo la diplomacia, los foros multilaterales y la gestión de crisis a través de capacidades civiles que puedan mejorar ámbitos tan relevantes para la estabilidad como la economía, el desarrollo social, la sanidad, la educación o el empleo legítimo.

En cuanto al valor jurídico de este documento, la EGS no se debe contemplar como un instrumento “formal” de la PESC sino como un documento político con la finalidad de que el Consejo adopte orientaciones generales para la política exterior, tal y como contempla el art. 22 TUE, tras la presentación de la AR de las propuestas que doten de eficacia, unidad y coherencia a la política exterior (arts. 21.3 y 26.2 TUE) (Sanahuja, 2018, p.6). Por esta razón, la aprobación de la estrategia no es considerada un acto legislativo y no comporta nuevas obligaciones para los EM. Además, el hecho de que el referéndum del *Brexit* se celebrara el 23 de junio hizo que la Estrategia Global se pospusiera hasta el día 28 del mismo mes (Morillas, 2016, p.2) y que en ella no se plasmara el impacto que su salida puede causar en la política exterior de la Unión. Las relaciones bilaterales futuras marcarán el camino que emprenderá el Reino Unido en cuanto a su colaboración con la acción exterior europea. Respecto al recibimiento de la estrategia, en comparación con la recepción de la primera EES por parte del Consejo, esta vez parece que no se adoptó formalmente el documento, ni tampoco hubo una felicitación para la AR, hecho que puede indicar “que estamos frente a un contexto interno poco cohesionado” (Barbé, 2016, p.2).

Esta falta de cohesión ha implicado que, aunque la estrategia plasma la posición de la UE en el plano internacional y las problemáticas a las que se enfrenta, hay una indefinición de cuáles deben ser las líneas de actuación para solucionarlas. Al contrario de las estrategias realizadas por los propios Estados, la de la UE carece de un marco temporal claro y de metodologías establecidas para lograr los objetivos que se propone (Arteaga, 2016, p. 3). Otros aspectos que crean incertidumbre en esta estrategia son la dificultad de ejecutarla sin disponer de mecanismos de coacción contra aquellos Estados que incumplan con ella y la falta de un control de mando que la dirija (Arteaga, 2016, p. 4) o la falta de concreción de cómo y cuándo se debe usar la fuerza militar, derivada de una amplia gama de culturas militares dentro de la UE que dificultan establecer un consenso conjunto en este tipo de actuaciones (Arteaga, 2016, p. 5).

Para comprobar el progreso de la EGS, el Consejo Europeo publica un informe anual sobre su evolución. En el informe publicado en el año 2019, el último en el que participa la anterior AR Mogherini, se pone de manifiesto que la UE ha avanzado en su percepción como “un punto global de referencia”, logrando muchos de los objetivos de la EGS y, en especial, en cuanto a la potencialidad de la seguridad y la defensa. La creación del fondo europeo de defensa, la mayor investigación en la acción civil, la mayor cooperación con organizaciones como Naciones Unidas, la OTAN o la ASEAN¹⁹ y la apuesta por sistemas multilaterales son algunos de los logros que enorgullecen a Europa en un informe que declara que, tres años más tarde, el mundo es aún más “conectado, disputado y complejo” (SEAE, 2019, p. 8).²⁰

El 27 de noviembre de 2019, el Parlamento Europeo aprobó a la nueva Comisión Europea de Von der Leyen, con Josep Borrell como nuevo AR²¹. Por delante tiene la misión de permanecer en la senda de ambición que se consiguió con Mogherini y adaptar la estrategia de la Unión a los acontecimientos recientes que no pudieron ser previstos en la estrategia de 2016, siendo de especial relevancia el *Brexit* y todos los efectos que pueda causar la pandemia de Coronavirus, como por ejemplo un cambio acelerado de la gobernanza mundial y una gran recesión económica que aumentará las desigualdades sociales y puede provocar la aparición de nuevos movimientos políticos extremistas.

2.3 MISIONES DE LA PCSD PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

La noción clásica de la seguridad y la defensa ha consistido en “el empleo de la fuerza armada para la seguridad territorial de los Estados ante un ataque externo” (Acosta Sánchez, 2008, p. 35). Sin embargo, esta noción, fortalecida después de la Segunda Guerra Mundial, se vació parcialmente de contenido con el fin de la guerra fría y, en consecuencia, con el fin de un mundo dividido en dos grandes bloques. La modificación del concepto de seguridad trasladó ésta a un contexto más amplio, que abarca nuevos riesgos y amenazas que no se integran en el ataque directo al territorio de un Estado. La seguridad nacional, ámbito de soberanía exclusiva de los estados, dejó de depender solamente de la defensa del propio territorio, requiriendo de mecanismos enfocados al ámbito internacional para actuar en los conflictos externos y así poder mantener una situación de estabilidad, condición necesaria para la consecución de la paz. (Acosta Sánchez, 2008, p. 36-38). Con esta alteración del concepto de seguridad, también se transforma el de defensa, que no se debe limitar al entorno militar, sino extenderse a todos aquellos medios

¹⁹ Asociación de Naciones del Sudeste Asiático: <https://asean.org>

²⁰ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf

²¹ Decisión del Parlamento Europeo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se elige a la Comisión (2019/2109(INS)). P9_TA (2019)0067

operativos que puedan actuar como protectores de la seguridad, ya sean militares o civiles (Acosta Sánchez, 2008, p. 45).

El T. Lisboa ha mantenido como medio operativo principal para llevar a cabo las políticas de defensa y seguridad el despliegue de diferentes misiones. Históricamente, esta competencia se introdujo con la adopción de las competencias de la UEO y el compromiso de llevar a cabo las denominadas operaciones Petersberg. La incapacidad de actuar delante de los conflictos en el desmembramiento de la antigua Yugoslavia (1995) y posteriormente en el de Kosovo (1999) fue el punto de inflexión que hizo reaccionar a los EM y entender de la importancia de consolidar nuevos mecanismos para actuar en la gestión de crisis internacionales (Sanz Caballero, 2008, p. 201).

Desde entonces, la Unión ha ampliado su experiencia llevando a cabo una gran variedad de misiones. La primera operación desarrollada por la Unión se realizó en 2003, cuando comenzó la misión en Bosnia-Herzegovina (European Union Police Misión, EUPM) (Moliner González, 2008, p. 2). Ese mismo año, 2003, se publicó la denominada “Estrategia Europea de Seguridad: una Europa segura en un mundo mejor” (Consejo de la UE, 2003), redactada por el entonces Alto Representante, Javier Solana. Este documento dotó a la Unión de objetivos a perseguir por la política de defensa y seguridad. Entre ellos se destaca la evolución hacia un mundo globalizado donde las nuevas amenazas y peligros no solo afectan a un territorio, sino que afectan a la interdependencia de los Estados. Para establecer cuáles eran las nuevas luchas que debía librar una Europa unida, se estableció un listado de nuevas amenazas: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. En el mismo documento se expresaba la vital importancia de un sistema de multilateralismo eficaz y de respeto al derecho internacional para poder ser determinantes y efectivos delante de la gestión de amenazas y crisis dentro del orden internacional. La Unión asumía su papel de actor global y establecía los compromisos de ser más activa, más coherente y de ampliar sus capacidades.

La capacidad operativa de la UE, definida en el artículo 42.1 TUE, se desarrolla en el artículo 43, donde se desglosan los tipos de misiones que puede llevar a cabo la Unión: de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, gestión de crisis por parte de fuerzas de combate y, finalmente, las misiones de restablecimiento de la paz y de estabilización una vez terminados los conflictos. Por otro lado, se reitera que estas capacidades operativas y las misiones que pueden llevar a cabo son contributivas para la lucha contra el terrorismo en terceros Estados. Como se puede observar, la UE da una especial importancia a los movimientos

terroristas, hecho que puede devenir del giro en el concepto de defensa y seguridad producido tras el 11-S.

En cuanto al mecanismo de activación de las misiones, es competencia del Consejo adoptar tales decisiones, definiendo el objetivo y los alcances de las misiones, así como las normas generales que deben regular su ejecución. Por lo que respecta a la coordinación de los medios, el Alto Representante es el encargado de coordinar tanto los aspectos civiles como los militares, siempre bajo la autoridad del Consejo y en coordinación con el Comité Político y de Seguridad.

Posteriormente, se requiere de actos de ejecución para poder lanzar y desarrollar las misiones con las plenas garantías jurídicas. Esto ha comportado un aumento de los acuerdos internacionales con organizaciones internacionales, terceros estados participantes y con los estados receptores de la misión (Julià Barceló, 2016, p.1), siendo la UE parte del acuerdo con base en los artículos 37 y 47 que la dotan de personalidad jurídica y de potestad para celebrar acuerdos en el marco de la PESC. De hecho, la participación de terceros estados ha sido de vital importancia para el desarrollo de las misiones, siendo estos totalmente ajenos a la UE o siendo países que más tarde acabarían ingresando en la Unión. En 2014, Tardy (2014, p. 1) expresaba que 44 estados no miembros habían participado en operaciones de la PCSD desde sus inicios, siendo 14 de ellos ahora integrantes de la UE²².

El desarrollo de las misiones de la Unión se realizó al margen de sus propios tratados, progresando con las decisiones tomadas dentro de los diferentes Consejos Europeos. Por esta razón, el ámbito de actuación de las misiones se fue ampliando respecto a aquellas que quedaron reguladas en la normativa, extendiéndolas al contexto civil con las operaciones de policía, fortalecimiento del Estado, fortalecimiento de la administración civil y misiones de protección civil (Sanz Caballero, 2008, p. 212). El carácter civil de las misiones implica que en ellas intervenga personal civil de los EM, como por ejemplo policías o jueces, con tal de ayudar al Estado que recibe la misión a reconstruir sus instituciones a través de la formación y asesoramiento a las autoridades nacionales. Esto diferencia las operaciones civiles de las operaciones militares, en las que participan soldados destinados para poner fin a la violencia y restaurar la paz (Tribunal de Cuentas, 2019, p. 15).

²² Su estudio también apunta a las dificultades encontradas en este tipo de operaciones, siendo de relevancia los intereses externos que puedan tener los terceros estados -no siempre en respeto de los principios y valores europeos- o los óbices a la hora de compartir información o integrar a los terceros estados en el proceso de toma de decisiones, creando una relación de poder asimétrico que podría dificultar el ingreso de otros estados en las operaciones (Tardy, 2014, p. 4).

La ampliación del tipo de misiones permitió, no solo intervenir en los conflictos internacionales ya creados, sino actuar con antelación para evitar situaciones de conflicto que puedan acabar en graves crisis. La multiplicidad de factores que son determinantes en un conflicto hace que, cada vez más, las misiones desplegadas deban integrar total o parcialmente capacidades civiles, siendo difícil abarcar estas situaciones con medios exclusivamente militares (Sánchez Peláez, 2010, p. 105). Fue en el Consejo de Feira (2000) donde se fijaron los primeros objetivos en cuanto a los aspectos civiles de las misiones y, desde entonces, esta área de actuación ha progresado a un ritmo mayor que el militar, siendo la mayoría de las operaciones desplegadas de carácter civil (Ruiz Campillo, 2006, p. 28).

Desde otro punto de vista, en el año 2003 también se puso sobre la mesa la necesidad de realizar despliegues rápidos de fuerzas, consistentes en una unidad mínima autosuficiente de 1.500 efectivos capaces de establecerse en un plazo de 15 días sobre el terreno. Así nació el concepto de Battlegroups, grupos de fuerza que en 2007 obtuvieron una capacidad operativa plena. Estos batallones son la “mínima fuerza militar, efectiva, creíble y de rápido despliegue” con la finalidad de usarse en solitario con sus propias misiones o en las fases iniciales de operaciones mayores (Girona, 2016, p. 244). Sin embargo, tanto las deficiencias operativas – falta de capacidad para desplegarlos o falta de control por parte de las instituciones europeas – como las deficiencias político-estratégicas – duplicación de mecanismos con otras organizaciones o procesos decisorios demasiado alargados- han hecho de esta herramienta un rompecabezas para los Estados de la Unión, haciendo que los Battlegroups no hayan sido de utilidad desde su creación (Girona, 2016, p. 246-248). Con la actual implantación de la PESCO, se espera que la reacción política se agilice y que el uso de estas unidades militares se simplifique y puedan ser de mayor utilidad por su celeridad.

La capacidad para poder proteger sus intereses más allá de su territorio, así como de expandir los principios y valores de la Unión, puede tornar a la UE en un actor global trascendental para la paz mundial y para el progreso democrático. Este compromiso de la Unión se integra en el principio de la responsabilidad de proteger, un principio polémico que muchas veces ha servido para esconder vulneraciones al principio de no intervención en terceros estados ya que sus límites no llegan a estar del todo definidos ni se ha consolidado como norma de derecho internacional (Hernández-García, 2018, p.102 y 107). La doctrina de la responsabilidad de proteger mantiene como objetivo principal la búsqueda de la paz y sitúa la responsabilidad de defender los derechos humanos no solo en el gobierno de un estado en cuestión, sino en la comunidad internacional al completo. Aunque este principio se ha ido moldeando con el tiempo, el Secretario General de las Naciones Unidas determinó en un informe (A/63/677 de 12.1.2009) cuándo la comunidad internacional debía actuar. La comunidad internacional solo responde de manera subsidiaria

cuando el Estado no toma la responsabilidad o es el propio causante en 6 tipos de situaciones distintas: genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, depuración étnica, colapso de un Estado que expone a la población a la inanición masiva o guerra civil, y las catástrofes naturales de grandes proporciones (Hernández-García, 2018, p.106). Además, la comunidad internacional puede actuar tanto de manera preventiva, respondiendo cuando la situación ya se ha dado o intervenir en la reconstrucción. En definitiva, el progreso en las políticas de defensa y seguridad -y de la política exterior en general- deberá ser siempre atendiendo a los valores determinados en los artículos 2 y 21 TUE - la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, la protección del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos – así como a los principios de soberanía y de no intervención.

Hasta el día de hoy, las misiones integradas en la PCSD se han desplegado en territorios en riesgo o afectados por los delitos internacionales ya mencionados que delimitan la doctrina de la responsabilidad de proteger o se han basado a partir del desarrollo en otros Estados de programas de Ayuda Humanitaria o Ayuda al Desarrollo, pilar en el que se encuentran la gran parte de las misiones llevadas a cabo (Hernández-García, 2018, p.121). Sin embargo, y como también ocurren en el seno de las Naciones Unidas, muchas de estas actuaciones han escondido intereses egoístas como ocurre en las misiones externas con la finalidad de controlar el flujo migratorio y dificultar el acceso a las fronteras europeas. Por ende, es necesario que las misiones que se desplieguen en un futuro estén vinculadas con los valores de la Unión y no regidas por los intereses compartidos de los Estados, manteniendo una visión de potencia civil y normativa que respeta los derechos humanos.

2.4 FINANCIACIÓN DE LA PCSD Y SUS MISIONES

El sistema de financiamiento de la PCSD y de las misiones proyectadas por esta política está sujeto a la regulación del artículo 41.2 TUE, que expresa que los gastos operativos realizados en el ámbito militar y de defensa no corren a cargo del presupuesto de la Unión, al contrario de lo que ocurre con la mayoría de los gastos de la política exterior europea, incluidas las operaciones de la PCSD de carácter civil y los gastos administrativos. De esta manera, los cargos relativos a las operaciones militares y de defensa deben ser costeados por los propios Estados y el control de éstos se escapa de las competencias del Tribunal de Cuentas (Cossío Capdevila, 2010, p. 152). A causa de estas especiales circunstancias, para poder controlar los gastos y financiar las operaciones se creó dentro de la UE el mecanismo ATHENA 2004/197/PESC (Cossío Capdevila, 2010, p. 154), hoy regulado por la Decisión del Consejo 2015/528²³.

²³ DOUE L 84/39 de 28.3.2015.

Para comprender mejor el financiamiento de la política exterior europea, hay que entender que el método de financiación de la PESC es dual, se divide entre la financiación intergubernamental y la comunitaria. Dentro de la PCSD, se financian comunitariamente los gastos administrativos y aquellos gastos operativos dentro de las misiones civiles. En cuanto a los gastos operativos militares o de defensa, se debe separar entre los costes comunes y no comunes. Los gastos comunes son los que quedan financiados por un fondo creado por los EM – el mecanismo Athena – mientras que los costes no comunes son asumidos por el Estado participante que los causa, aplicando el llamado principio “*costs lie where they fall*” (Ruíz García, 2017, p. 112).

Dicho lo cual, el mecanismo Athena pretende administrar la financiación de los costes comunes originados en las misiones militares y de defensa del artículo 42.1 TUE, respondiendo en nombre de los EM que son contribuyentes -todos excepto Dinamarca-, siendo cofinanciado por los propios Estados con una cuota anual en relación con su producto nacional bruto (art. 41.2 TUE), pero también por contribuciones que pueden pactarse con terceros estados u otras organizaciones internacionales (Capdevila, 2010, p. 158). Cuando los costes son relativos a una operación concreta, la parte financiada por los propios Estados no saldrá de la cuota anual, sino que son costeados por los Estados que deciden participar de la operación (Ruíz García, 2017, p. 129). Además, también existe la posibilidad de realizar aportaciones anticipadas destinadas al financiamiento de operaciones militares de respuesta rápida (Ruíz García, 2017, p. 130). Los costes considerados como comunes están descritos en el capítulo 5 y en los 4 anexos de la Decisión del Consejo 2015/528/PESC. Los gastos principales que se deben integrar dentro de los costes comunes son los costes de implantación y funcionamiento del cuartel general, de las fuerzas en su conjunto, la infraestructura, los servicios médicos, la identificación y la obtención de información y los reembolsos pertinentes a la OTAN o a otras organizaciones.²⁴

La organización de este mecanismo se gestiona por un Comité Especial compuesto por un representante de cada Estado participante y, como invitados, un representante del SEAE y otro de la Comisión (Ruíz García, 2017, p. 127). Además del comité, también se organiza gracias a tres figuras distintas: un Administrador, el Comandante de la operación y el Contable (Capdevila, 2010, p. 157). Por otro lado, el Consejo de la UE es la institución competente para determinar si las misiones son de ámbito militar y de defensa y, en consecuencia, si deben ser financiadas a través de Athena. Aunque la gestión económica de estos organismos no está controlada por el Tribunal de Cuentas, sí está sometida a un sistema de control basado en una auditoría, comprendida por un auditor interno y una Junta de auditoría externa. Sin embargo, en el momento

²⁴ Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/athena/>

de rendir cuentas solo existe la intervención por parte del Comité Especial, dejando de lado a organismos como los parlamentos -tanto nacionales como el europeo- que deberían ejercer un control de esta financiación pública para que Athena fuese un mecanismo más transparente (Ruíz García, 2017, p. 132-134).

Definitivamente, Athena es un instrumento capaz de facilitar los procesos de financiación y acelerar los trámites burocráticos (Ruiz Campillo, 2006, p. 31), que serían mucho más lentos si la financiación saliera exclusivamente de los EM. Aún así, su funcionamiento carece de incentivos de participación de los Estados y se limita a ser una mera herramienta de control y distribución de gastos. Ejemplo de esto es que Athena solo cubre un 10% del coste de cada misión (Ruíz García, 2017, p. 140). Esto implica que un 90% de la financiación la deben sufragar los Estados participantes y asumir un riesgo individual que acaba beneficiando a todos los Estados por igual. En consecuencia, uno de los retos de la UE es que debe avanzar en el financiamiento de la PCSD de una manera más equitativa, que comparta no solo los beneficios, sino también los riesgos.

En los últimos años, con el aumento de atención que está obteniendo la defensa y seguridad europea, han crecido las iniciativas para dotar a la UE de un presupuesto en defensa que sea más compatible con la consecución de sus objetivos. Una de estas iniciativas ha sido la creación de un fondo extrapresupuestario para la investigación y desarrollo de capacidades defensivas. Este fondo es el denominado Fondo Europeo de Defensa y será tratado en el siguiente apartado. Por otro lado, desde finales de 2017 surgió un proyecto de un nuevo fondo extrapresupuestario destinado a financiar acciones operativas en el marco de la PESC relacionadas con el ámbito militar o de la defensa. Este fondo estaría nombrado como Fondo Europeo de Apoyo a la Paz – “European Peace Facility” en inglés (EPF) - y sustituiría a las herramientas de financiación actuales como Athena o el Fondo de Apoyo a la Paz para África.²⁵

Dentro del nuevo marco financiero plurianual 2021-2027 se discutirá la forma, alcance, gobernanza y objetivos de este fondo para poder activarlo (Deneckere, 2019, p. V). El EPF estaría destinado a financiar las operaciones militares de la PCSD, proveer de capacidades militares y de defensa a terceros estados u organizaciones internacionales o regionales con conflictos de seguridad, apoyar las operaciones militares de apoyo a la paz actualmente cubiertos por el Fondo destinado para África y ser capaz de financiar un conjunto más amplio de operaciones de carácter militar y de defensa de la acción exterior (Deneckere, 2019, p. 4). Dentro de las mejoras que se

²⁵ Fondo creado en 2003 para el apoyo regional y continental en África en el ámbito de la paz y la seguridad: Decisión nº 3/2003 del Consejo de Ministros ACP-CE sobre la utilización de recursos del FED a efectos de la creación de un Fondo de Apoyo a la Paz para África. Actualmente esta financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo, fuera del ámbito de la PCSD.

implantarían con este fondo, se encontraría la ampliación de los costes comunes que podrían ser financiados, llegando al 35-45% de los costes totales frente al 10% actual. En los debates sobre esta nueva herramienta sigue habiendo grandes cuestiones sobre la mesa, pero el propio debate ya es una señal de la voluntad de la UE de mejorar su sistema de financiación para poder ser más ambicioso en seguridad y defensa.

2.5 FONDO EUROPEO DE DEFENSA DE 2017

Como se había establecido en la EGS de 2016, la creación de una industria de defensa europea sólida, competitiva e innovadora es esencial en el proceso integrador europeo y en la creación de una defensa autónoma de la UE. Para lograr tal objetivo, dos meses después de la presentación de la estrategia al Consejo, la Comisión Europea comunicó a los demás organismos el Plan de Acción Europeo de Defensa²⁶ – a partir de ahora EDAP por sus siglas en inglés –. Los tres pilares de este plan de acción consisten en el lanzamiento del Fondo Europeo de Defensa, el fomento de inversiones en la cadena de suministradores de defensa y el fortalecimiento del mercado único de defensa europeo (Álvarez & Iglesias, 2018, p. 8-9).

En paralelo con el desarrollo histórico de la defensa y seguridad europeas, la reticencia a ceder la soberanía estatal en cuestión de defensa ha limitado el progreso de un mercado común en materia militar. La acción de la Unión relativa a la industria de defensa se ha basado jurídicamente en el artículo 352 TFUE, una cláusula de imprevisión que permite establecer disposiciones vinculantes sobre materias no contenidas explícitamente en los Tratados con la finalidad de lograr los objetivos de la UE (Vílchez Vivanco, 2018, p. 6). Estas disposiciones están limitadas por el artículo 346.1.b TFUE, que expresa que los EM mantienen la potestad de adoptar cualquier medida necesaria para proteger sus intereses en materia de seguridad (Vílchez Vivanco, 2018, p. 7-8). Esta limitación fue matizada por la relevante sentencia del TJUE de 7 de junio de 2012²⁷(Álvarez & Iglesias, 2018, p. 5). Dicha sentencia se basa en una cuestión prejudicial presentada por la Corte Suprema Administrativa de Finlandia para analizar el art. 10 de la Directiva 2004/18, relativa a los “contratos públicos adjudicados por los poderes adjudicadores en el sector de la defensa” de los productos mencionados en el artículo 346.2 TFUE²⁸. El TJUE

²⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción Europeo de la Defensa. (COM/2016/0950).

²⁷ Asunto C-165/10.

http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d54fd07f4525eb4d2391dd9833d5a87a25.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaNqOe0?text=&docid=123604&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=338687#Footnote*

²⁸ Este artículo hace referencia a la potestad del Consejo para modificar la lista de productos sujetos a las disposiciones del art. 346.2 TFUE.

estableció que los contratos públicos del sector de defensa no pueden ser restringidos si éstos versan sobre material de doble uso civil y militar y que la disposición del tratado se debe aplicar a los contratos cuyo objeto se destina exclusivamente a fines específicamente militares (TJUE, 2012, C-615/10).

El hecho de que la regulación del mercado militar sea diferenciada a la de los otros mercados por cuanto los Estados hayan preferido mantener para sí mismos sus capacidades militares, ha implicado que éstos se hayan sostenido en bases industriales y tecnológicas propias (Álvarez & Iglesias, 2018, p. 6). Esto ha imposibilitado la creación de economías de escala y propiciado una falta de interoperabilidad entre Estados y, de la misma forma, una falta de complementariedad en sus programas económicos destinados a defensa, obstaculizando el progreso de obtención de capacidades militares en el seno de la UE. El dossier publicado por el Ministerio de Defensa español sobre el EDAP (2017) muestra los efectos de esta falta de coordinación en la industria europea, comparando las capacidades militares de la UE con las de Estados Unidos en 2015 en relación con su gasto en defensa. En esta comparativa observamos que, aunque la Unión destina un porcentaje mucho menor en defensa posee un sinfín de sistemas de uso, duplicando reiteradamente sus capacidades y obteniendo equipos menos desarrollados y atrasados.



FUENTE: DEFENDING EUROPE FACTSHEET. COMISIÓN EUROPEA
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-politica/files/defending-europe-factsheet_en.pdf

El EDAP pretende poner en común los esfuerzos de los EM para fomentar la cooperación interestatal y un mayor avance tecnológico, pilares que deben sostener el proyecto de la creación de una industria de defensa europea realmente competitiva (Vílchez Vivanco, 2018, p. 7). Por lo tanto, el lanzamiento del Fondo Europeo de Defensa implica la instauración de un fondo común europeo que permita avanzar de manera más eficiente y salvar un alto porcentaje del gasto anual en defensa nacional (Vílchez Vivanco, 2018, p. 19).

El FED inició su camino el 7 de junio de 2017²⁹ y formó parte de los refuerzos de la cooperación de la UE, sumado al Plan de Desarrollo de Capacidades, la Revisión Anual Coordinada de la Defensa y la Cooperación Estructurada Permanente (Tribunal de Cuentas, 2019, p. 59). Su objetivo consiste en mejorar la calidad y cantidad de inversión en la industria europea de la defensa, mejorando la eficiencia y la innovación con una mayor cooperación interestatal y financiando los programas y actuaciones desplegados en el EDAP (COM (2017) 295, p. 3). En cuanto a su configuración, este se divide en dos secciones: la sección de investigación y la sección de capacidades, la primera destinada al financiamiento de proyectos de investigación en defensa en el ámbito europeo y la segunda al desarrollo y obtención de capacidades de forma conjunta entre los Estados Miembros (Álvarez & Iglesias, 2018, p. 9).

La sección de investigación del fondo europeo se distribuyó en 2 etapas. La primera de ellas ha consistido en una fase preparatoria (2017-2020), con una inyección inicial de 90 millones de euros. Este proyecto piloto se ha destinado a sentar las bases del fondo europeo y permitir su viabilidad a largo plazo. Además, permite que el aspecto militar de la investigación pueda ingresar en el marco general de investigación de la UE y que progrese en su I+D+i. La segunda fase se iniciará con el nuevo marco financiero plurianual (2021-2027) y estará protagonizada por el European Defence Research Program (EDRP), un programa de investigación en defensa con una dotación mucho mayor (Álvarez & Iglesias, 2018, p. 10). La UE prevé una dotación de 500 millones anuales para financiar los proyectos de la sección de investigación, proyectos que deben ser presentados por los Estados a la Comisión para que decida sobre su financiación (Moreno Zamora, 2019, p. 957).

En cambio, una función diferente recae en la Sección de Capacidades, destinada a la promoción de una próspera colaboración entre estados que asegure una financiación conjunta para la adquisición de capacidades que sean plenamente compatibles con las prioridades de la Unión marcadas en la EGS, sean civiles o militares. Estas capacidades también deben estar en armonía con los intereses de la OTAN con la finalidad de fortalecer esta organización y no crear duplicidades con los estados no integrados en la UE (Álvarez & Iglesias, 2018, p. 10). Solo de esta forma, la autonomía europea en defensa será capaz de mejorar la coalición transatlántica y realizar mayores aportaciones. Por lo que respecta a la gobernanza de la sección, la responsable de la ejecución del programa es la Comisión, quien puede delegar ciertas tareas en la AED (Sánchez Aparicio, 2019). El presupuesto destinado para los proyectos colaborativos escogidos

²⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de la Regiones. Lanzamiento del Fondo Europeo de Defensa. COM (2017) 295 de 7.6.2017. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/23605>

se basa en una financiación del 20% de su totalidad, aumentándose hasta el 30% si los proyectos están adheridos a la estructura de la PESCO (Moreno Zamora, 2019, p. 957).

El análisis nº 9 del Tribunal de Cuentas (2019, p. 63) incorpora una infografía sobre la financiación de ambas secciones:



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Como podemos observar, la presencia de la UE en la financiación del progreso industrial es progresivo, siendo del 100% en el apartado de la investigación, parcial en el desarrollo e inexistente en el momento de adquisición de los productos, que recaen plenamente en los presupuestos nacionales de los EM.

Para que ambas secciones estén en sintonía y en busca de estrategias coherentes y compenetradas, existe un Consejo de Coordinación compuesto por la Comisión, el AR, los Estados, la AED y, si fuese necesario, los representantes de la industria (Álvarez & Iglesias, 2018, p. 10). Es importante integrar a todos aquellos actores que puedan aportar a los proyectos realizables, entendiendo que la industria de defensa debe abarcar mucho más que el ámbito militar, implicando todos aquellos sectores que pueden dotar a un país de herramientas para su protección o seguridad, como por ejemplo el sector tecnológico que sirve tanto para el uso civil como el militar (Vílchez Vivanco, 2018, p. 20).

También el Parlamento de la UE ha participado en este proceso en conformidad con sus competencias, apoyando los nuevos proyectos en el ámbito de la defensa – de entre ellos el FED y la PESCO – y llegando a un acuerdo parcial sobre un Reglamento sobre el Fondo Europeo de Defensa relativo al periodo 2021-2027 (Legrand, 2019). Este acuerdo se basa en una resolución

legislativa donde emite su posición respecto a la propuesta realizada por la Comisión³⁰. El reglamento contempla los objetivos y presupuestos del proyecto, así como sus procesos de ejecución que deberán respetar los valores de la Unión, las legislaciones nacionales e internacionales y estar sometidos a una autoevaluación ética. Además, su artículo 5 abre paso a que los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) puedan participar financieramente en el Fondo, ampliando los márgenes de cooperación existentes.

En resumen, el Fondo Europeo de Defensa se debe considerar un pilar básico del EDAP, junto a proyectos de la misma ambición como son la PESCO o la Revisión Coordinada de Defensa Anual (CARD)³¹ (Moreno Zamora, 2019, p. 955). El hecho de establecer un fondo europeo común para financiar una industria de defensa autónoma implica, no solamente una extensión del grado de cooperación entre EM en materia de seguridad y defensa, sino el fortalecimiento de un sector industrial y económico que puede traer grandes beneficios a la economía europea. El impacto en la economía de los Estados no se originará únicamente por un gasto del presupuesto más coherente y eficiente, sino también por la inversión en un mercado que genera un rendimiento de 1'6 por cada euro invertido (Sánchez Aparicio, 2019). En suma, las iniciativas europeas pueden facilitar la aparición de múltiples proyectos que refuercen la base tecnológica e industrial, mejorando las capacidades defensivas, pero también innovando en materias tan importantes como la ciberseguridad, la inteligencia artificial, robótica o instrumentos espaciales, elementos que pueden alzar a la UE como uno de los actores de la llamada 4ª revolución industrial (Vílchez Vivanco, 2018, p. 20), junto con otras potencias mundiales que hoy en día están más avanzadas.

30 Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa (COM (2018) 0476 – C8-0268/2018 – 2018/0254(COD)).

31 La CARD es un mecanismo de recolección de información sobre los planes, gastos y programas de defensa de los Estados con la finalidad de identificar las tendencias y oportunidades de cooperación interestatal a nivel de la UE, analizar cuáles son los déficits de la Unión en sus capacidades y aprovechar esta información para poder realizar mejores planificaciones conjuntas, indicar que proyectos deben realizarse en la PESCO y orientar la financiación del FED. Este mecanismo funciona como un proceso cíclico de 2 años y el primero se inició en otoño de 2019. Fuente: [https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/coordinated-annual-review-on-defence-(card))

3. PRIMERA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE (PESCO)

De todos los avances que ha realizado la Unión en su PCSD, la más relevante ha sido la Cooperación Estructurada Permanente. La PESCO es un mecanismo de cooperación intergubernamental introducido por el T. Lisboa, que pretende romper las duras cadenas impuestas por la exigencia de la unanimidad para tomar decisiones. Este instrumento permite que aquellos EM con mayores capacidades militares y que hayan expresado un mayor compromiso en su participación en misiones y operaciones exigentes puedan conformar un espacio de cooperación más estrecha (Cózar Murillo, 2018, p. 3). Esta cooperación debe permitir la coordinación de todos los procesos integrados en la PCSD de una manera más activa, con el fin de obtener una mayor dotación de capacidades civiles y militares de manera armonizada, cooperar en la capacitación y la logística de la UE y evaluar periódicamente los gastos en defensa nacional (Calero Sánchez, 2018).

Moliner González (2011, p. 29) define esta cooperación como un “instrumento de transformación de las estructuras de seguridad y defensa de la UE y sus EM”. Esto se debería a que los avances que se pueden realizar dentro de los proyectos de la PESCO pueden permitir la obtención de capacidades y tecnologías que ayuden a reformar por completo las estructuras de nuestros ejércitos actuales, modificando los sistemas de mando, de control y de información. Sin embargo, este proyecto no se inicia con la única finalidad de progresar en investigación, técnica y tecnología. La orientación de estos proyectos debe ir en consonancia con la estrategia de la acción exterior europea y ser introducidos en aquellas misiones de mayor dificultad, siendo un incentivo para mejorar la operatividad e interoperabilidad de los ejércitos europeos y mejorar la efectividad de las misiones desplegadas y el control de los conflictos.

Para describir cómo se articula una cooperación estructurada permanente hay que fijarse en cómo ha estado regulada por la Unión Europea, tanto en el contenido del TUE como en sus protocolos.

En el capítulo 2.1. de este trabajo ya indiqué que el TUE menciona este mecanismo en el artículo 42.6 y lo desarrolla de manera más completa en el artículo 46. El primer apartado de esta disposición establece el carácter voluntario de la decisión de participar en la PESCO. Esta voluntariedad permite asegurar que la soberanía de aquellos Estados que no quieran verse involucrados quede intacta, quedando ajenos a las decisiones tomadas en el interior del mecanismo (Cózar Murillo, 2018, p. 5-6). Sin embargo, la voluntad de participar no es el único requisito para poder ser participe de la PESCO, los Estados deben cumplir con los criterios y compromisos en materia de capacidades militares que se establezcan en el Protocolo 10. Los

Estados que reúnen tales condiciones deben notificar su intención de participar al Consejo y al AR. El Consejo, tras consultarlo con el AR, debe adoptar una decisión por mayoría cualificada y fijar la lista de los EM participantes (artículo 46.2 TUE).

Por otro lado, la PESCO también contiene procedimientos de incorporación tardía o de desistimiento en la participación. En el primero de los casos, los Estados que no se involucren desde el primer momento, pueden anunciar su deseo de participar con posterioridad, siguiendo un mecanismo parecido al de los dos primeros apartados. La única diferencia es que el Consejo toma la decisión por mayoría cualificada, pero solo tienen derecho a voto los Estados participantes en la PESCO (artículo 46. 3 TUE). La mayoría cualificada para esta decisión se establece a partir del artículo 238. 3 letra a) del TFUE, que requiere del voto positivo de un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que representen a los Estados participantes y que éstos representen a la vez al 65% de la suma de la población de tales Estados. Al exigir un quorum de mayoría cualificada se evita que ningún Estado pueda tener derecho a veto sobre el acceso de cualquier otro EM (Regalado de los Cobos, 2011, p. 43), aunque con este método recae una mayor relevancia del voto de los Estados con mayor población. En el segundo de los casos, los Estados también pueden decidir abandonar la cooperación, siendo suficiente la notificación de esta decisión al Consejo para que tome nota de la finalización de la participación (artículo 46.5 TUE).

No solo los Estados de manera individual tienen la potestad de decidir abandonar la PESCO, también el Consejo, si observa que un Estado participante deja de cumplir con los criterios y compromisos establecidos en el artículo 1 y 2 del Protocolo regulador, puede emitir una decisión para establecer la suspensión de la participación de dicho Estado (artículo 46.4 TUE). Esta decisión requiere de una mayoría cualificada idéntica a la necesaria para la incorporación tardía de los Estados. Esto permite tener un mecanismo que pueda sancionar el incumplimiento de los Estados participantes, aunque históricamente la Unión se ha mostrado reticente a utilizar mecanismos sancionadores que excluyan a los Estados a participar, prefiriendo mantenerse en una línea inclusiva donde los Estados se vean involucrados en los procesos, aunque su participación sea escasa o nula.

En último lugar, el apartado sexto de esta disposición nos indica que todas las demás decisiones y recomendaciones que sean tomadas por parte del Consejo en el marco de la PESCO – es decir, que no sean las reguladas por los apartados 2 a 5- deben estar tomadas unánimemente por todos los Estados participantes.

Esta regulación de la PESCO muestra que su potencial para transformar las estructuras de seguridad y defensa dependen de un impulso político previo y un consenso interestatal para

determinar que estas materias merecen de una cooperación estrecha para ir todos juntos hacia un sistema que garantice la seguridad autónoma europea (Moliner González, 2011, p. 31). El hecho de que los Estados puedan decidir abstenerse de este proceso hace que la esencia de la PESCO consista también en no forzar a ningún Estado a actuar en contra de sus intereses en defensa (Regalado de los Cobos, 2011, p. 41).

En cuanto al protocolo, es un documento que precisa el contenido del Tratado sin formar parte del texto jurídico propiamente dicho³². Aún así, su valor jurídico es el mismo que el de las disposiciones del Tratado y es considerado derecho originario. El Protocolo nº 10 desarrolla la cooperación estructurada permanente establecida en el artículo 42 del TUE (Protocolo UE, DOUE C326, p. 275-277). Afirma que la UE debe asumir sus responsabilidades dentro de la comunidad internacional, reforzando su papel en materia de seguridad y defensa y siendo capaz de desarrollar las misiones establecidas tanto en la PCSD como en organizaciones como la OTAN o la ONU. La estructura de esta disposición se basa en tan solo 3 artículos referentes a los objetivos de la PESCO, los compromisos de los Estados y la práctica de una evaluación periódica dirigida por la AED. A lo largo de los siguientes subapartados iré desglosando estos artículos para construir un marco de la teoría normativa de la PESCO establecida en 2017.

3.1 DECISIÓN PESC 2017/2315.

La PESCO fue introducida en el T. Lisboa con la esperanza de poder ser activada antes del 2010, reto difícil considerando que este Tratado entró en vigor en 2009. Finalmente, no fue hasta el Consejo de junio de 2017 cuando se decidió activar el periodo de 3 meses para que los Estados pudiesen notificar su interés en participar (Aldecoa Luzárraga, 2018, p. 1015), tras la propuesta iniciada por la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa y la República Italiana. Según Aldecoa Luzárraga (2018, p. 1011-1012) son tres los factores que impulsaron la decisión de iniciar la cooperación. En primer lugar, la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión causó un efecto cohesionador en el resto de los EM, quienes tuvieron que crear un bloque integrado para poder iniciar las negociaciones de la salida conjuntamente. Aunque el Reino Unido es uno de los Estados con mayor capacidad militar, sus continuas reticencias al avance de algunas de las políticas de la Unión parecían lastrar el desarrollo de políticas como la de defensa y seguridad (De Castro Ruano & Borrajo Valiña, 2019).³³ El segundo factor fue el redactado de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, documento que definió

³² Esta definición ha sido extraída de la web del Parlamento Europeo: “Fuentes y jerarquía del Derecho de la Unión”. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/6/zrodla-i-zakres-prawa-unii-europejskiej>

³³ El artículo elaborado por De Castro Ruano y Borrajo Valiña expresa que el Reino Unido ha obstaculizado el desarrollo de la Unión en clave federal, afectando especialmente al Modelo Social Europeo, la Unión Económica y Monetaria o la PCSD.

las líneas a seguir en política exterior, incluyendo la necesidad de usar la plena potencialidad del T. Lisboa y el uso de mecanismos como la PESCO. El último factor ha sido la aparición de Trump en la administración americana, presidente que continuamente está poniendo en peligro la participación de Estados Unidos en tratados y organizaciones multilaterales³⁴, habiendo afectado las relaciones en materia de defensa y seguridad con Europa por el miedo creciente a que Estados Unidos pueda alejarse en cualquier momento de los pactos existentes en la OTAN.

En este agitado escenario internacional, ministros de defensa de 23 EM firmaron una notificación conjunta el 13 de noviembre para decidir participar en la PESCO. Casi un mes más tarde, el 7 de diciembre se unieron a este proyecto Irlanda y Portugal (Calero Sánchez, 2018). El 11 de diciembre el Consejo emitió finalmente la Decisión de establecer la PESCO³⁵ con el listado pertinente de los Estados participantes (Cózar Murillo, 2018, p.4) y, pocos días después, los Estados ratificaron esta decisión en el marco del Consejo Europeo celebrado el 14 y 15 de diciembre (Núñez Villaverde, 2017, p. 1).

Para analizar las consecuencias jurídicas de estos actos, es necesario recordar que habitualmente la decisión es un acto jurídico regulado en el artículo 288. 4 TFUE, de carácter obligatorio en todos sus elementos y que despliega sus efectos tras su entrada en vigor. Sin embargo, las decisiones adoptadas en el ámbito de la PESC son atípicas y consideradas como derecho complementario, quedando excluidos de los actos legislativos y fuera de la competencia del TJUE para el control de sus disposiciones (artículo 24.1 TUE). Las decisiones en materia de política exterior son adoptadas por el Consejo Europeo o el Consejo por unanimidad³⁶ – salvo que se disponga lo contrario- y son el AR y los Estados quienes ejecutan tales decisiones haciendo uso de los recursos nacionales y los propios de la UE. Los Estados deben respetar las decisiones y posiciones adoptadas “con espíritu de lealtad y solidaridad mutua”, absteniéndose de actuar en contra de los intereses de la UE. En este aspecto, las decisiones PESC basan su cumplimiento en la “solidaridad mutua” de los Estados (artículo 24.3 TUE), sin que existan medidas judiciales de vigilancia, control o sanción.

La Decisión (PESC) 2017/2315 estableció así una PESCO “para realizar las misiones más exigentes y contribuir al cumplimiento del nivel de ambición de la Unión” (artículo 1). Fueron 25

³⁴ Desde la llegada de Donald Trump al ejecutivo americano, EE. UU. ha anunciado su retirada de múltiples Tratados y acuerdos como el Acuerdo Climático de París, la UNESCO o el Acuerdo nuclear con Irán, entre otros (<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190202/4657739335/especialidad-trump-bilateralismo-retirada-tratados-internacionales-estados-unidos.html>). Recientemente ha suspendido su financiación a la OMS (<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52289020>).

³⁵ Decisión (PESC) 2017/2315. (DOUE L 331/57 de 14.12.2017).

³⁶ Cabe recordar que esta permitido que un miembro del Consejo se abstenga en la votación y no estar obligado a aplicar la decisión, aunque admita que esta sea vinculante para la Unión (artículo 31 TUE).

los EM de la Unión que se comprometieron con este proyecto (artículo 2), incluyendo de esta manera a la gran mayoría de los Estados, siendo Dinamarca, Malta y Reino Unido - este último actualmente ya no es miembro de la UE- los únicos que decidieron no participar (Núñez Villaverde, 2017, p. 1). El hecho de que solo 2 de los 27 miembros de la Unión hayan quedado excluidos de la cooperación -por su propia voluntad- parece ir en contra de las disposiciones reguladoras de la PESCO que restringen el acceso a los Estados con mayores capacidades militares y que suscriban compromisos más exigentes. En el proceso para la activación de la PESCO emergió un debate entre dos de los líderes de este proyecto. Por un lado, la propuesta alemana abogaba por mantener el proyecto abierto a todos los Estados que quisieran participar para fortalecer la unidad y el sentimiento de pertinencia. Al lado contrario, Francia apostó por tratar de crear un círculo más cerrado con aquellos miembros que de verdad quisieran involucrarse y tuvieran la capacidad para ello (Aldecoa Luzárraga, 2018, p. 1015).

Como se puede observar, los Estados decidieron optar por la vía más inclusiva. Las consecuencias de la participación de un mayor número de Estados en la cooperación implica que dentro de la propia PESCO existan grupos que actúen a distintas velocidades y sean capaces de comprometerse más que otros. Por ejemplo, los países líderes de la PESCO -Francia, Alemania, España e Italia- han conformado el núcleo duro de esta cooperación y son los más activos en los compromisos establecidos. Por otro lado, la falta de consenso de la PCSD en su totalidad se ha trasladado en cierta forma al círculo de la PESCO, haciendo que la mayoría de los progresos realizados en su seno se centren en la obtención de capacidades y no en las misiones operativas (Arteaga, 2018, p.3). Esto es debido a que los proyectos de obtención de capacidades proponen un equilibrio de capacidades entre los Estados y esto genera que todos los Estados se quieran ver involucrados para obtener beneficios. En cambio, las misiones operativas difícilmente encuentran consenso interestatal y solo participan los Estados que tienen intereses en juego. En conclusión, la vía inclusiva ha sacrificado el establecimiento de misiones de máxima ambición pero logra que los proyectos que salgan adelante muestren mayor unidad y coherencia.

No obstante, el artículo noveno de la Decisión prevé que la intervención en los compromisos no quede limitada a los Estados participantes. El Consejo puede emitir una decisión donde establezca las condiciones generales para que, de manera excepcional, se pueda invitar a un tercer Estado (artículo 4.2.g.) e incluir, si fuere necesario, un modelo de acuerdos administrativos con tales Estados. Ello abre las puertas no solamente a que Estados de todo el mundo que compartan intereses y valores con la Unión puedan verse involucrados en las misiones, sino que permite que el Reino Unido pueda mantener los lazos que le unen con la Unión en cuestión de defensa, aportando unas capacidades que podrían ser muy valiosas para los intereses comunes.

3.2 OBJETIVOS Y MEDIOS DE LA COOPERACIÓN EN LA PESCO.

Para poder esclarecer el recorrido de la PESCO y su potencial de éxito es necesario entender cuáles son los objetivos de la cooperación y de qué medios se han dotado los Estados participantes para poder realizar estos objetivos. Una de las deficiencias – o virtudes - de la UE es establecer objetivos amplios y genéricos que no comprometan demasiado sus decisiones o políticas. En el TUE no se dota a la PESCO de ningún objetivo particular más allá del de realizar misiones más exigentes (artículo 42.6 TUE), así que podríamos llegar a entender que es un mecanismo facilitador para llevar a cabo las competencias de la PCSD (garantizar el mantenimiento de la paz, prevenir conflictos y fortalecer la seguridad internacional) en las situaciones más difíciles.

Por otro lado, el artículo 1 del Protocolo nº 10 estableció dos ámbitos donde los Estados participantes debían comprometerse a avanzar. El primero de ellos es el desarrollo de las capacidades defensivas y el aumento de las contribuciones nacionales, así como el grado de participación en las fuerzas multinacionales que se puedan establecer como en los principales programas europeos dirigidos por la AED de desarrollo de capacidades de defensa, investigación, adquisición y armamento. Este primer objetivo ha sido seguido por los mecanismos creados a posteriori y foco principal de los instrumentos del Plan de Acción Europeo de Defensa³⁷. Por otro lado, el segundo objetivo marcado por el Protocolo iba destinado al desarrollo de los *Battlegroups*, poniendo como fecha límite el año 2010. Este segundo objetivo caducó de forma veloz, no solo porque la PESCO no llegó hasta 2017 sino que, aunque se han llegado a crear distintas unidades de *Battlegroups*, no se han podido desplegar.

En definitiva, la decisión de realizar una PESCO inclusiva sin filtros que dejen a los Estados menos capaces fuera de la cooperación, ha obligado a rebajar esa ambición de realizar proyectos operativos a gran escala. Sin embargo, esta PESCO ha mostrado tener otros objetivos más factibles como incentivar la planificación e inversión conjunta y lograr un despliegue de fuerzas en común, siendo mas acorde al artículo 1.a del Protocolo.

En cuanto a los medios de la PESCO, analizaré las estructuras que la componen y que son indicadores de su éxito más duradero. Los mecanismos de gobernanza, de iniciación de los proyectos y de evaluación marcaran si el funcionamiento de la PESCO es capaz de mantener una base sólida de cooperación y de confianza. Si estos procesos se muestran eficientes, la duración de la cooperación será más extensa y beneficiosa para todos sus miembros.

³⁷ Fuente: https://www.tedae.org/uploads/files/1516100777_edap-digital-pa-ginas-pdf.pdf

En primer lugar, el artículo 5 de la Decisión 2017/2315 dispone que son los Estados participantes quienes deben proponer el inicio de un proyecto o su adhesión a uno ya iniciado bajo las recomendaciones del AR. Cuando un Estado participante desea iniciar un proyecto individual debe informar con anterioridad al resto de los participantes para que éstos puedan sumarse a la iniciativa y presentar una propuesta colectiva. Los EM del proyecto son quienes acuerdan las modalidades, el alcance y la gestión de la cooperación, así como la admisión de otros Estados que deseen incorporarse con posterioridad. Esta regulación nos indica que los Estados disponen de una gran autonomía dentro de los proyectos en los que se ven integrados, pero hay que tener en consideración las estructuras de gobernanza de la PESCO.

El artículo 4 de la Decisión 2017/2315 establece una estructura de gobernanza dividida en dos niveles: el Consejo y la Secretaría de la PESCO. El primero de ellos se responsabiliza de la dirección general de la política y la toma de decisiones (Calero Sánchez, 2018). La Secretaría, definida en el artículo 7.1 de la Decisión, está constituida por la AED y el SEAE (incluido el Estado Mayor de la UE) y proporciona los recursos de secretaría necesarios, especialmente en relación con la evaluación y la coordinación de los objetivos. El Consejo, en el ejercicio de su competencia para tomar decisiones y recomendaciones, puede guiar el curso a tomar en la PESCO estableciendo diferentes etapas para la realización de compromisos, así como especificar los objetivos de cada fase, actualizar y ampliar tales objetivos, así como evaluar las contribuciones de los EM acorde a los criterios establecidos. Además, el Consejo tiene la potestad de establecer reglas de gobernanza comunes para todos los proyectos y el 25 de junio de 2018 se publicó la Decisión (PESC) 2018/909³⁸ para establecerlas.

Esta decisión establece que los Estados participantes en un proyecto deben informar anualmente al Consejo sobre su evolución, haciendo hincapié en los progresos realizados en su ejecución, la hoja de ruta que están tomando, los objetivos e hitos intermedios y la contribución que se está aportando al cumplimiento de los compromisos generales de la PESCO. De la misma manera, se estipula que es la Secretaría de la PESCO quien debe actuar como punto de contacto entre los Estados y el Consejo y todas aquellas competencias que tienen los Estados dentro de sus proyectos. El hecho de realizar un informe anual es una manera de que todos los Estados de la Unión puedan conocer los avances de la PESCO, realizando un ejercicio de transparencia que ayuda a mejorar la confianza entre Estados y los procesos de control recíproco. Otro mecanismo que sigue la misma línea es el del artículo 6 de la Decisión 2018/909, que permite que los Estados participantes de un proyecto acepten a otro Estado integrado en la PESCO para realizar funciones de observador.

³⁸ DOUE L 161/37 de 26.6.2018.

Para el financiamiento de los proyectos PESCO, el artículo 8 de la Decisión establece cómo se deben sufragar los gastos administrativos de las instituciones de la UE y el SEAE – que corren a cargo del presupuesto de la Unión- y remite la regulación de los gastos administrativos de la AED a sus propias normas de financiación. Por lo que hace referencia a los gastos administrativos originados en los propios proyectos, son los Estados participantes quienes deben cargar con sus propios gastos, aunque en debidas ocasiones pueden realizarse contribuciones desde el presupuesto común, como ocurre con el FED (véase epígrafe 2.4 de este trabajo).

Finalmente, el último mecanismo del que dispone la cooperación es el sistema de supervisión y evaluación. Para que el Consejo pueda realizar sus funciones de manera adecuada, el AR debe emitir un informe anual basado en las informaciones obtenidas por la AED y el SEAE en sus funciones de Secretaría. Moliner González (2011, p. 39) ya apuntaba la importancia que debería tener la AED como líder en la función de evaluación de los compromisos y el cumplimiento de los criterios establecidos en la PESCO, siendo vital que tanto los Estados como la Agencia actúen de manera transparente en la emisión de datos. Con base en el informe del AR, el Consejo puede evaluar a los Estados y su grado de compromiso con la cooperación. En el caso de que alguno de los Estados no cumpliera con los objetivos o criterios se podría iniciar el procedimiento del artículo 46.4 TUE para decidir la suspensión de la participación de ese Estado. En cualquier organismo internacional parece importante dotarse de un mecanismo sancionador para poder activarlo en caso de incumplimiento, como garantía de cumplir con la “solidaridad política” necesaria y no dejándolo todo en manos de la buena fe de los Estados. No obstante, la falta de exigencia mostrada para establecer unos mínimos compromisos y capacidades para el acceso a la cooperación son un indicador de que difícilmente algún Estado participante pueda resultar suspendido, siguiendo con la voluntad de mantener una cooperación inclusiva y de respeto entre los Estados.

3.3 ALCANCE DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS.

Regalado de los Cobos (2011, p. 45) proponía que la regulación del acceso de los Estados estuviera basada en méritos valorables objetivamente. Estos méritos estarían integrados en 4 campos:

- Poder presupuestario: Los Estados acceden a la cooperación con base en las partidas presupuestarias nacionales que se destinan a la Defensa en relación con su PIB.
- Reforma: Los Estados deben destinar sus presupuestos en Defensa para personal e inversiones en Investigación y Tecnología y en operaciones y mantenimiento.

- Colaboración Europea: Los Estados participantes deben estar implicados en los proyectos cooperativos.
- Desplegabilidad: Los Estados deberían acreditar que un cierto porcentaje de sus tropas dentro de las fuerzas armadas se pueden desplegar.

Dado que las medidas de acceso se han basado finalmente en la voluntad política, la permanencia en el proyecto de defensa y seguridad y los baremos de participación en ella deben ser controlados a partir de los compromisos que los Estados aceptan al integrarse en éste.

El artículo segundo del Protocolo nº10 estableció que los compromisos aceptados por los Estados deben estar orientados a fortalecer 5 áreas en concreto (Cózar Murillo, 2018, p. 7). La primera de ellas consiste en el aumento regular de los presupuestos de defensa y la revisión periódica de los objetivos en concordancia con la situación internacional de la UE. La segunda es poner en común los instrumentos defensivos estatales para satisfacer las necesidades militares de la UE e incluso poder especializarse en un ámbito concreto para favorecer la estrategia y logística europea. La tercera área se basa en la toma de medidas para el refuerzo de la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de las fuerzas. La cuarta, la toma de medidas desde planeamientos multinacionales que sirvan para garantizar el desarrollo de capacidades. Finalmente, la última área de compromisos es la participación en los programas de equipos realizados en el seno de la AED. Estas 5 áreas establecen compromisos parecidos a los que anteriormente hemos mencionado para el ingreso a la cooperación. De esta manera, aunque los Estados que ingresen no tengan las capacidades suficientes para acreditar esos “méritos valorables”, los compromisos establecidos están orientados para que todos los participantes progresen tanto en sus capacidades como en su operatividad y despliegue.

Con la ratificación de la Decisión 2017/2315, los Estados hacían vinculantes estos compromisos a través del artículo 3 de la Decisión. Este artículo dispone que los Estados deben realizar contribuciones para cumplir los compromisos más vinculantes que suscriban entre ellos con el fin de alcanzar los objetivos del artículo 1 del Protocolo y los compromisos de su artículo 2. Además, los Estados deben revisar anualmente sus planes nacionales de aplicación para exponer cómo pueden cumplir con sus compromisos. Este plan de acción se comunica a la AED y al SEAE para que puedan realizar de manera más detallada su evaluación. Félix Arteaga (2017, p. 4) ha observado cómo las estrategias nacionales de seguridad entienden la autonomía estratégica europea de manera complementaria a su autonomía nacional. De esta manera, los compromisos establecidos por los Estados participantes son esfuerzos adicionales a los que los propios Estados ya realizan en un contexto nacional. La autonomía estratégica europea se convierte, entonces, en el garante de la libertad de acción nacional, lo que significa que una mayor inversión en defensa

para obtener la autonomía de Europa es también una apuesta por reforzar la soberanía nacional de los Estados, que puede prevenir las injerencias de otros agentes exteriores de fuera del territorio europeo.

Finalmente, en el Anexo II de la Decisión se plasman los compromisos “comunes ambiciosos y más vinculantes” que los Estados aceptaron, siendo clasificados dentro de las 5 áreas del artículo 2 del Protocolo.

En su totalidad, son 20 los compromisos que han aceptado los Estados y, esta vez sí, los objetivos parecen ser más concretos e indican -aunque dejando grandes puertas abiertas- qué dirección van a tomar los proyectos de la UE. En la primera área de actuación es destacable el compromiso de aumentar el gasto de inversión en defensa hasta que alcance el 20% del gasto total en defensa y aumentar hasta el 2% de éste el gasto dedicado a la investigación y a la tecnología. Además, también hay un compromiso de aumentar los proyectos colaborativos de capacidades estratégicas. Esto nos indica que los Estados ponen como principal objetivo el desarrollo y dotación de capacidades, exprimiendo al máximo las facilidades que les pueden ser otorgadas con la creación del FED.

En la segunda área los participantes se comprometen a establecer requisitos armonizados para los proyectos de desarrollo de capacidades y compartir las capacidades existentes para optimizar los recursos. Además, señalan la ciberdefensa como un campo de investigación que requiere de mayores esfuerzos.

La tercera área, destinada a disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de fuerzas, establece compromisos para desarrollar formaciones que se puedan desplegar según la estrategia de la Unión y a conseguir un “despliegue potencial de *battlegroups*” (Cózar Murillo, 2018, p. 8), así como de crear una herramienta para que los Estados puedan registrar sus capacidades disponibles y así facilitar el despliegue de sus unidades. Estas mejoras están también destinadas a que la PESCO pueda realizar grandes apoyos a las misiones establecidas en la PCSD. En cuanto a la interoperabilidad, el documento establece que las fuerzas de combate europeas deben estar evaluadas y validadas conforme a las normas de la OTAN, igual que se deben establecer normas técnicas y operativas que garanticen una interoperabilidad dentro de la Alianza Atlántica. Por otro lado, se deben mejorar las estructuras multinacionales para poder realizar mayores compromisos en las estructuras de ámbito militar de la UE.

Para los compromisos de la 4ª y 5ª área, los Estados participantes reiteran la importancia de reforzar la autonomía estratégica desde la raíz, colaborando en mejorar la base tecnológica e industrial de la Unión y fortaleciendo la AED para que sea el foco central del desarrollo conjunto de capacidades.

4. EFECTOS DE LA IMPLANTACIÓN DE LA PESCO.

Tres años después de la entrada en vigor de la PESCO, cabe observar si este prometedor instrumento ha provocado algún impacto en los métodos de cooperación de los Estados, si ha establecido proyectos suficientes para dotar a la Unión de las capacidades de las que carecía y si sus avances en el desarrollo de capacidades y tecnología han supuesto un cambio sustancial para afrontar más misiones y misiones más ambiciosas. En este capítulo analizaré cómo ha sido el arranque de la cooperación, mostrando los proyectos que se han puesto en marcha y qué nivel de implicación ha habido por parte de los Estados participantes. También me centraré en los primeros resultados de los proyectos y si estos están cumpliendo con el grado de ambición que pretendía la UE. En último lugar, aunque la PESCO agrupa una amplia variedad de objetivos, su finalidad debe ser facilitar que la UE pueda proyectar su acción exterior de una manera coherente y unificada, teniendo un impacto positivo en las misiones de la PCSD.

4.1 PROYECTOS REALIZADOS A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PESCO.

Con la aprobación de la Decisión que estableció el inicio de la PESCO y con base en su artículo 4.2.e, el Consejo emitió una primera decisión (Decisión (PESC) 6393/18)³⁹ con el listado de los primeros proyectos acordados por los Estados participantes, siendo éstos de un total de 17. Los proyectos de la cooperación se han ampliado en posteriores decisiones del Consejo: la Decisión 2018/340⁴⁰ y, la última hasta la fecha, la Decisión 2019/1909⁴¹. Con estas decisiones se realizaron dos ciclos más de proyectos, ampliándolos primero a 34 y finalmente a los 47 proyectos actualmente activos.⁴²

El arranque de la PESCO fue ambicioso y todos los Estados participaron como mínimo en alguno de los proyectos. De los 4 líderes de la PESCO, Alemania fue el menos participativo (6/17) e Italia fue el más decidido en su intervención (16/17). Por su parte, el Estado español también demostró su implicación con la PESCO y su funcionamiento, participando en 11 de los 17 proyectos iniciales (Cózar Murillo, 2018, p. 13-14).

Sin embargo, en las posteriores decisiones se observa un declive de la participación de los Estados en los proyectos. En el primer ciclo de proyectos se contabilizaron un total de 130 participaciones, mientras que en la segunda y la tercera se constata un decrecimiento hacia las 66 y 47 participaciones respectivamente (Blockmans & Crosson, 2019, p.5). En cierto modo, el descenso

³⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/en/pdf>

⁴⁰ DOUE L 65/24 de 8.3.2018

⁴¹ DOUE L 293/113 de 14.11.2019

⁴² Este trabajo incorpora la lista consolidada como ANEXO 1.

de los proyectos era el desarrollo natural de una PESCO que requiere de largos períodos de tiempo para obtener resultados. Además, los objetivos de coherencia y eficiencia son mas fáciles de realizar con un número acotado de proyectos que reciban la atención y financiación necesaria para progresar. No obstante, el estudio de Blockmans y Crosson (2019) también observa que a la vez que disminuyen las participaciones, ha crecido el nivel de ambición de los proyectos en el segundo y tercer ciclo. De esta manera, se acentúa que dentro de la PESCO se encuentran distintos niveles de cooperación (Blockmans & Crosson, 2019, p.5) y se inserta el modus operandi francés que se caracteriza por una mayor ambición de los proyectos y una participación más reducida y exclusiva.

Member state	FR	IT	ES	DE	EL	RO	BE	NL	PT	PL	HU	CZ	CY	SE	SK	AT	HR	BG	FI	SI	LU	EE	LT	LV	IE
Number of 1st wave PESCO projects	8	10	11	7	9	5	6	7	6	6	4	3	5	3	5	4	5	3	3	2	3	2	3	2	2
Number of 2nd wave PESCO projects	12	6	6	7	5	2	4	2	1	2	2	5	3	1	1	2	1	1	1	1	0	1	0	0	0
Number of 3rd wave PESCO projects	10	4	7	2	0	5	1	2	3	2	4	1	0	3	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0
Total number of projects	30	26	24	16	14	12	11	11	10	10	10	9	8	7	6	6	6	5	5	4	3	3	3	2	2
% increase in PESCO participation from 1st to 2nd wave	60%	27%	35%	50%	36%	29%	40%	22%	14%	25%	33%	67%	38%	25%	17%	33%	17%	25%	25%	33%	0%	33%	0%	0%	0%
% increase in PESCO participation from 2nd to 3rd wave	33%	15%	29%	13%	0%	42%	9%	18%	30%	20%	40%	11%	0%	43%	0%	0%	0%	20%	20%	25%	0%	0%	0%	0%	0%
Number of 1st wave project leaderships	2	4	1	4	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Number of 2nd wave project leaderships	5	3	0	2	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0*	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Number of 3rd wave project leaderships	3	2	1	1	0	2	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total leaderships	10	9	2	7	5	2	1	1	2	1	1	1	0	0*	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0
% increase in PESCO leaderships from 1st to 2nd wave	250%	75%	0%	50%	150%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
% increase in PESCO leaderships from 2nd to 3rd wave	43%	25%	100%	17%	0%	200%	0%	0%	200%	100%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%

*Sweden co-leads one project with France

Least participation or participation growth Most participation or participation growth

Fuente: Blockmans, S.; Machiarini Crosson, D. (2019, p. 7)43

Por otro lado, el grado de exigencia de los proyectos no es el único factor o incentivo que provoca la participación de ciertos Estados. Los elementos geográficos⁴⁴, económicos o industriales y las distintas culturas militares o de seguridad – así como la propia apreciación de estar en peligro por parte de los Estados – son elementos que explican el grado de participación en los proyectos, así como las cooperaciones más estrechas entre Estados con intereses próximos (Blockmans & Crosson, 2019, p. 23). Con esta información, la PESCO parece haberse convertido en un gran

43 Leyenda sobre las siglas de la tabla. FR: Francia; IT: Italia; ES: España; DE: Alemania; EL: Grecia; RO: Rumanía; BE: Bélgica; NL: Países Bajos; PT: Portugal; PL: Polonia; HU: Hungría; CZ: Chequia; CY: Chipre; SE: Suecia; SK: Eslovaquia; AT: Austria; HR: Croacia; BG: Bulgaria; FI: Finlandia; SI: Eslovenia; LU: Luxemburgo; EE: Estonia; LT: Lituania; LV: Letonia; IE: Irlanda.

44 Son elementos geográficos aquellos factores relacionados con la situación geográfica de los Estados y que afecte a su situación geopolítica. P.ej. Los proyectos sobre capacidades marítimas contienen entre sus participantes a Estados que disponen de costa en su gran mayoría.

escenario para facilitar que los Estados cooperen en aquellos campos que integran sus intereses y ambiciones, desarrollen las capacidades que crean necesarias y mejoren su industria militar. Pero, al mismo tiempo, este método de cooperación donde la adquisición de las capacidades es exclusivamente estatal no llevará a una defensa común. Los Estados deciden en qué proyectos se implican con base en sus intereses y a su propia situación, fortaleciendo los sistemas militares nacionales, pero no creando uno exclusivo de la UE. Aún así, el hecho de fortalecer las estructuras militares y avanzar en tecnología de una manera cooperativa, compartiendo la información con los Estados no participantes del proyecto, ya es una manera de mejorar la confianza interestatal y de mejorar los sistemas cooperativos de defensa y seguridad europeos.

En cuanto al progreso de los proyectos, la última evaluación realizada por el Consejo fue a través de la Recomendación 8795/19 del 6 de mayo de 2019⁴⁵. En este documento, el Consejo determina, con muy poca exhaustividad, cuáles han sido los avances de la cooperación, dejando entrever que los Estados han hecho avances con sus compromisos en los presupuestos de defensa y sus inversiones o que han iniciado el uso de las herramientas de la Unión – el Plan de Desarrollo de Capacidades de la AED, la Revisión Coordinada Anual en Defensa (CARD) y los fondos europeos- para cumplir con sus objetivos. Por otra parte, el Consejo solicita que los gobiernos provengan de más información a los organismos de la PESCO a través de los Planes de Implementación Nacional, con el objetivo de analizar de manera solvente qué áreas deben ser reforzadas y qué planes de futuro observa cada Estado. En cuanto a los proyectos, se solicita que los Estados se comprometan en el desarrollo de capacidades de acuerdo con las indicaciones de la AED y su Plan de Desarrollo de Capacidades y a desarrollar proyectos de cooperación entre las capacidades militares ya existentes con el fin de ser implementadas en misiones y operaciones.

Con esta falta de datos proporcionados por la propia UE, otras investigaciones han analizado qué impacto han tenido los proyectos y cuál está siendo su avance. En el estudio de Béraud-Sudreau, Efstathiou y Hannigan (2019) se realizó un seguimiento de los dos primeros ciclos de proyectos a través de 3 variantes cuestionadas a los gobiernos participantes: los cronogramas e hitos de los proyectos, la planificación y financiamiento realista y la percepción de que los proyectos están solventando las carencias de la UE y acercándola a una autonomía estratégica (Béraud-Sudreau & Efstathiou & Hannigan, 2019, p. 3). En primer lugar, los hitos que deben alcanzar los proyectos son en muchas ocasiones desconocidos, dificultando la planificación que se debe seguir dentro del programa. Sin la concreción de los hitos se dificulta la puesta en marcha de un cronograma que ayudaría al seguimiento de los proyectos, así como a entender su magnitud y la urgencia requerida para actuar (Béraud-Sudreau & Efstathiou & Hannigan, 2019, p. 4). Asimismo, los

⁴⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/39353/st08795-en19.pdf>

Estados encuentran grandes dificultades para proponer fechas de finalización de los proyectos, hecho que genera dudas sobre cuándo pueden alcanzarse los éxitos previstos en la PESCO. En general, los proyectos que mayor avances presentan son aquellos que ya se encontraban en fase de investigación y desarrollo bajo otras iniciativas de Estados europeos (Aldecoa & Pérez Cava, 2018, p. 59).

Para el financiamiento y la planificación, es manifiesta la relevancia de los compromisos de las industrias en los inicios de los proyectos sobre obtención de capacidades. En cambio, en otro tipo de proyectos, estos esfuerzos recaen en organizaciones gubernamentales u órganos militares (Béraud-Sudreau & Efstathiou & Hannigan; 2019, p. 5) que deben coordinarse y realizar los procesos burocráticos necesarios. Los mayores obstáculos en este apartado se encuentran en la falta de concreción sobre cuáles son los costes de los proyectos y la dependencia del financiamiento del FED (Béraud-Sudreau & Efstathiou & Hannigan; 2019, p. 8). Esto último podría convertirse en un grave inconveniente si los proyectos no financiados por el Fondo no son capaces de presentar otros incentivos para que los Estados se comprometan con ellos.

En cuanto a la dirección de la PESCO hacia la autonomía estratégica, se llegan a conclusiones similares a las expuestas por Billion-Galland y Efstathiou (2019). Por el momento, la vaguedad de la información obtenida sobre los proyectos –sea por confidencialidad o por falta de planificación de los Estados– dificulta saber si se están cubriendo las carencias de las capacidades europeas. La mejor noticia es que, en su gran mayoría, los proyectos iniciados están orientados a la consecución de las capacidades indicadas en el Plan de Desarrollo de Capacidades de la AED, demostrando que existe una buena armonización entre la Agencia y los movimientos de los Estados en la PESCO. De entre las áreas que se han visto más reforzadas se encuentra la ciberseguridad, la logística y la movilidad militar, mientras que otras áreas como la movilidad aérea carecen de avances. En definitiva, la PESCO es hoy por hoy un instrumento insuficiente para obtener las capacidades requeridas para la UE, pero se encuentra en la dirección correcta para solucionar muchas de sus carencias (Billon-Galland & Efstathiou, 2019, p. 6-7).

En último lugar, la obtención de capacidades y de nuevas estructuras militares está destinada a cumplir con el “nivel de ambición” de la Unión que se marcó en la EGS, consistente en llevar a cabo las misiones reguladas en el artículo 42. 1 TUE. En este sentido, el estudio determina que, aunque los proyectos serán útiles para mejorar su operatividad, su impacto de momento es marginal. Esto es debido a que las áreas de investigación de los proyectos actuales no son las suficientes para lograr los avances necesarios que aprovisionen a la UE de todas las capacidades que requiere para ser resolutiva en todos los escenarios que plantean sus misiones (Billon-Galland & Efstathiou, 2019, p. 8-9). Este estudio señala que, aunque la UE tiene varios déficits en el

ámbito aéreo y marítimo, la PESCO solo tiene un proyecto para cada uno de estos sectores –uno para buques antiminas y otro para drones de combate. A largo plazo, los éxitos de la PESCO pueden ir cubriendo los demás déficits, permitiendo un gasto más coherente en estos sectores y creando un mayor impacto en las misiones realizadas por la UE.

4.2 IMPACTO DE LA PESCO EN LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA.

El progreso de la PESCO en sus primeros años demuestra que es un instrumento con gran potencial y que sus primeros proyectos ya están orientados a cubrir las áreas necesarias para fortalecer la defensa y la seguridad europeas bajo las instrucciones de la AED y con una base industrial y tecnológica reforzada. No obstante, la incertidumbre de cuándo se obtendrán resultados significantes implica que de momento la cooperación no tenga un gran impacto en las operaciones y misiones de la PCSD.



Actualmente, la UE tiene 17 misiones y operaciones PCSD en activo y 1 misión planeada para estar totalmente activada en junio de 2020. Con la nueva misión incluida, son 12 las misiones operativas de carácter civil frente 6 misiones militares. En relación con lo anteriormente expuesto, solo 2 de estas misiones han sido iniciadas tras la ratificación de la PESCO⁴⁶. La primera de ellas, EUNAVFOR MED IRINI, es una operación militar iniciada en marzo de 2020 (SEAE,

⁴⁶ EUAM Iraq fue iniciada en octubre de 2017 y, por lo tanto, 1 mes antes de la puesta en marcha de la PESCO.

Comunicado de prensa 31.3.2020)⁴⁷ con la finalidad de gestionar la crisis en el Mar Mediterráneo y ayudar a la implementación del embargo de armas realizado por la ONU en Libia, conflicto que amenaza a la seguridad europea (SEAE blog, 1.4.2020)⁴⁸. En segundo lugar, la operación EUAM RCA se implementará el próximo verano. Esta operación de carácter civil esta destinada al apoyo de reforma de las fuerzas de seguridad de la República Centroafricana, proporcionando asesoramiento a nivel estratégico tanto al Ministerio de Interior como a las propias fuerzas de seguridad para mejorar su capacidad de controlar sus retos en seguridad (Comunicado de prensa del Consejo de la UE, 17.12.2019).⁴⁹

Aunque la mayoría de los proyectos establecidos por la PESCO tienen aplicaciones militares, las operaciones y misiones civiles siguen siendo las más representativas de la PCSD. La relevancia del carácter civil en la consecución de la paz y de la estabilidad internacional llevó a los Estados y al Consejo de la UE a elaborar un Pacto sobre la Vertiente Civil (PVC) de la PCSD (Consejo de la UE, 2019, 14611/19).⁵⁰ Tanto los representantes de los EM como el Consejo elaboraron este pacto para mejorar las capacidades civiles además de ser más efectivos y colaboradores en el aspecto civil de la PCSD. Como en la PESCO, los compromisos del PVC están orientados a mejorar la operatividad de las misiones y ser capaces de dar una respuesta rápida a los conflictos. Por lo tanto, el compromiso de la Unión para convertirse en un actor de influencia global parte de progresar en todas las áreas posibles: la industrial, la civil y la militar.

Los compromisos y avances que se han realizado en el seno de la Unión no solo podrán fortalecer la operatividad de sus misiones, sino también las elaboradas juntamente con la OTAN. Los procesos iniciados por la UE han llevado a una actualización de las formas de interacción entre las dos organizaciones. Con anterioridad a la PESCO, en julio de 2016 se firmó una declaración conjunta en busca de “un nuevo impulso y fundamento a la alianza estratégica OTAN-UE”, incidiendo en la necesidad de aumentar los esfuerzos comunes y reforzarse entre las dos organizaciones, así como indicar en qué materias debía centrarse su cooperación⁵¹. En 2017 se renovó este impulso con 32 acciones concretas, ampliando los asuntos a terrorismo, movilidad militar, mujer, paz y seguridad. Finalmente, el 10 de julio de 2018 se firma una nueva extensión de la declaración conjunta (Aldecoa & Pérez Cava, 2018, p. 43-44). En la declaración conjunta

⁴⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>

⁴⁸ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76869/new-eu-military-operation-mediterranean-irini-born-enforce-libya-arms-embargo_en

⁴⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/17/central-african-republic-new-head-of-euam-mission-appointed/>

⁵⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14611-2019-INIT/es/pdf>

⁵¹ Amenazas híbridadas, cooperación operativa, ciberseguridad, ciberdefensa, capacidades de defensa, industria de la defensa e investigación, ejercicios conjuntos de los años 2017 y 2018 y apoyo específico a los países del este y del sur para el desarrollo de sus capacidades.

del año 2018⁵² las dos organizaciones han incorporado nuevas acciones a realizar: la intervención marítima en el Mediterráneo para combatir el tráfico ilegal de inmigrantes y el incremento de habilidades para combatir las amenazas híbridas (punto 5). También se informa de la necesidad de progresar en la movilidad militar, la lucha contra el terrorismo, la defensa contra los riesgos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares, así como la paz de la mujer y su seguridad (punto 6). Por último, la declaración reconoce la contribución de la PESCO y el FED para conseguir los objetivos comunes (punto 7) y los estados europeos se comprometen a una mayor implicación en el campo de la defensa y la seguridad en el próximo marco financiero plurianual (punto 8).

Todo parece indicar que la PESCO se puede convertir en un impulso también para la OTAN, consiguiendo que los Estados europeos aporten más a la organización, tal y como pedía Estados Unidos, y ambos se complementen y coordinen para fortalecer sus respectivos sistemas de defensa y seguridad. Sin embargo, los estadounidenses miran con recelo los nuevos instrumentos de la Unión, con el temor que la PESCO y el FED empujen a Europa hacia políticas proteccionistas con la industria militar y tecnológica que puedan afectar las empresas americanas (Béraud-Sudreau & Efstathiou & Hannigan; 2019, p. 13). Por el momento, los ministros de Defensa de los Estados de la UE han acordado la creación de un grupo de trabajo dentro del SEAE que esté coordinado con la OTAN para llevar a cabo las acciones militares que se requieran para luchar contra el Coronavirus⁵³. Con estas medidas se persigue evitar las duplicidades de acciones y una comunicación eficiente para apoyarse mutuamente.

Uno de los factores para que esta cooperación sea fructífera, igual que para el éxito de la PESCO, es que la UE y los EM destinen fondos suficientes para la defensa. El próximo marco financiero plurianual de la UE determinará cuál es el grado de ambición que atribuyen los Estados a la defensa, presumiendo que el presupuesto aumentará gracias a la segunda fase del FED. Por otro lado, los Estados participantes de la PESCO también tienen compromisos acerca de aumentar su contribución nacional a la defensa, aumentando el tanto por ciento de sus presupuestos destinados a esta área. Este compromiso también se había establecido en 2014 con la OTAN para aumentar el gasto y acercarse hasta el 2% (Aldecoa & Pérez Cava, 2018, p. 43-44).

En último lugar, en los últimos años ha vuelto a aflorar la idea de un “ejército europeo”. Esta idea se vislumbra en el TUE en los términos de llegar a una defensa común (artículo 24.1 y 42.2 TUE). La activación de la PESCO, aunque representa un paso adelante, no se estructura como un ejército propio de la UE sino en la colaboración y cooperación de los ejércitos de los Estados de la Unión. Aún así, la PESCO no ha sido ni será la única herramienta europea para la creación de ejércitos

⁵² https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf

⁵³ Fuente: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-colaborara-otan-coordinar-acciones-militares-frente-coronavirus-20200406194804.html>

multinacionales. La PESCO ha tomado el camino de acumular capacidades reales (*building blocks approach*) entre todos los Estados para obtener autonomía estratégica (Arteaga, 2018, p. 2). Al mismo tiempo, Alemania y Francia, dos de los líderes de la cooperación, han trabajado en la creación de nuevos conceptos para crear ejércitos multinacionales para completar su defensa: la nación marco alemana y la Iniciativa Europea de Intervención francesa (Arteaga, 2018, p. 2). Estos dos proyectos aspiran a construir fuerzas militares integradas por distintos EM, pero no llegan a ser ejércitos supranacionales, sino otras vías para la cooperación en la defensa europea que la convierten en una materia aún más compleja de lo que ya era. En conclusión, la idea del ejército europeo deberá esperar a un compromiso político más fuerte y a una base jurídica que prevea la defensa territorial como una competencia en manos de la UE.

5. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA PCSD Y LA PESCO

Una vez observados los progresos realizados en los últimos años en la PCSD, ¿estamos más cerca de la autonomía estratégica y de una defensa común? La autonomía estratégica se divide en tres dimensiones: política, operativa e industrial (Arteaga, 2017, p. 1). La dimensión política se basa en la capacidad y en la libertad de elegir qué acciones efectuar y dónde, confeccionando una estrategia propia que no esté influenciada por actores externos. La dimensión operativa se consigue obteniendo las capacidades necesarias para poder ser operativos, en este caso la realización de misiones, sin la necesidad de depender del material de terceros. Finalmente, la industrial consiste en la capacidad de producir por sí solos los materiales y las capacidades, estando muy relacionado con la capacidad operativa.

Los últimos avances en el campo de la PCSD han dotado de mayor autonomía a la UE en las tres dimensiones: la EGS se ha centrado en la autonomía política y donde la Unión debe y puede actuar, la PESCO ha mejorado la autonomía operativa y tiene un gran potencial para seguir fortaleciéndola en el futuro y el EDAP y el FED han mejorado la autonomía industrial -y añadiría tecnológica -, incentivando a los Estados y las empresas a participar activamente en economías de escala que sustenten el campo de la defensa y la seguridad. Sin embargo, este trabajo trata de resolver si las estructuras e instrumentos que tenemos hoy en día nos llevan a una defensa común y efectiva de la UE. Félix Arteaga (2020) expresa que una “defensa de la UE” se debería basar en “un proceso político de integración en el que los EM ponen en común sus políticas y recursos nacionales en coordinación con las instituciones europeas: Consejo, Comisión y PE”. Esta definición se asemeja al escenario 3 que presentó la Comisión en su “Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea”⁵⁴. En él se propusieron 3 escenarios diferentes en el progreso de la PCSD para el año 2025: cooperación en materia de seguridad y defensa, seguridad y defensa compartidas y, en último lugar, defensa y seguridad comunes, que sería el final de un proceso de cooperación sistemática y de integración gradual y una armonización de las culturas estratégicas europeas que permita que la Unión actúe de manera unificada en el exterior

Ante lo expuesto, la situación actual de la seguridad y la defensa se mantiene en un escenario 1, donde los instrumentos han facilitado una cooperación más estrecha y se han propuesto crear sistemas más eficientes de financiación y obtención de capacidades. El grado de ambición actual permite una cooperación intergubernamental más sólida y eficaz, pero no ha dado pasos hacia la integración en seguridad y defensa. Aún así, es notable que se han dado pasos de gigante

⁵⁴ COM (2017) 315 de 7.6.2017: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_es.pdf

activando mecanismos que se encontraban congelados desde la creación del T. Lisboa como es la PESCO, y es éste el mecanismo que puede crear un mayor impulso para dotar a la UE de las capacidades y estructuras suficientes para, si así lo desean los Estados (art. 4.2 TUE), empezar a compartir instrumentos, estructuras y lograr una gestión europea de los ejércitos, sin la necesidad de que los Estados deban duplicar sus esfuerzos. El compromiso político es entonces el punto clave para llegar a la seguridad y la defensa común de la UE, ya que la base jurídica y los mecanismos que tenemos actualmente permiten grandes progresos en este campo.

Desde mi punto de vista, creo que los avances de la PCSD y los compromisos políticos deben ir orientados hacia una especialización técnica de los Estados, haciendo que cada uno de los miembros se profesionalice en un tipo específico de capacidades o de industrias. Este nivel de confianza interestatal será muy difícil de obtener debido a que, si bien dejar parcelas de la defensa sin explorar para especializarse en un área concreta puede mejorar la autonomía estratégica de la Unión, reduce notablemente la libertad de acción de los Estados, afectando a su propia soberanía. No obstante, existen muchos otros compromisos que podrían mejorar nuestros instrumentos actuales e ir progresivamente fortaleciendo los espacios de cooperación europeos.

En primer lugar, para asegurar que la PESCO produzca los resultados que se esperan de ella, deben mejorarse los mecanismos de aportación de información sobre los proyectos, planificando cronogramas realistas para su ejecución e incentivando a los Estados a participar a través de grandes aportaciones financieras. En el campo de la financiación, se debe apostar por un EPF que permita financiar mayores gastos comunes en el campo operativo y con un reparto justo, que demuestre solidaridad tanto en el riesgo como en el beneficio. Además, el PE debe ostentar mayor protagonismo en el control de la financiación pública para mejorar la transparencia de los gastos realizados por la Unión y los Estados en el campo de la defensa y la seguridad. En el ámbito estratégico, la particularidad de las decisiones en acción exterior y la falta de medidas judiciales de vigilancia, control o sanción dificultan la creación de mayores vínculos políticos, pero sobre todo jurídicos. Los Estados deben realizar mayores esfuerzos para cohesionar sus intereses y culturas estratégicas y poder confeccionar una estrategia política más detallada, que exprese un marco temporal y las metodologías necesarias para llevar a cabo los objetivos y que concrete dónde y cuándo debe actuar la UE, delimitando cómo se debe hacer uso de su fuerza militar. Aunque la confección de estrategias de seguridad debe ser primordial para una unidad de acción coherente, hay que comprender que actualmente no existe un interés general común para todos los EM. A lo largo del trabajo se ha establecido que las culturas estratégicas y militares, la situación geológica y la tradición política de los Estados lleva a diferentes objetivos e intereses. Por esta razón, las estrategias políticas deben servir también para encontrar aquellos espacios

donde pueda existir una mayor cooperación interestatal, aumentando la capacidad de la Unión para tomar decisiones acerca de la activación de misiones en el exterior.

Otro de los progresos que se deben solicitar a la Unión es la creación de instituciones y estructuras comunes para la PCSD, como por ejemplo tropas propias de la UE o cuarteles generales. Los avances en la PESCO y en el FED pueden dotar a la UE de las capacidades necesarias para solventar sus capacidades operativas y así poder desplegar al fin fuerzas multilaterales de *Battlegroups*, cuerpos que podrían pertenecer a la UE y estar permanentemente preparados para su despliegue. Los instrumentos analizados en este trabajo puedan ser clave para solventar las deficiencias operativas para usar los *Battlegroups* como un mecanismo de respuesta rápida militar. Estas deficiencias se han encontrado en la falta de interoperabilidad entre los ejércitos que componen las fuerzas multinacionales, la falta de logística para poder desplegar todos los activos en un plazo tan corto de tiempo o la falta de cuarteles generales permanentes para poder llevar el mando y control de las operaciones activándose de forma rápida. No obstante, los límites políticos como la falta de celeridad de las instituciones para tomar las decisiones seguirán siendo el mayor obstáculo para que estas tropas sean desplegadas.

En cuanto al establecimiento de un cuartel general común, el Consejo creó en 2017 el mecanismo de Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC) (Decisión 2017/971 del Consejo)⁵⁵, encargado de hacer más eficaces las misiones europeas no ejecutivas de formación de soldados en países asociados. Éste ha sido el primer proyecto que instala un “embrión” de lo que podrían llegar a ser los cuarteles generales permanentes de la UE, los cuales podrían facilitar el control de los comandantes sobre la misión y el flujo de información entre los cuarteles y las instituciones de la Unión (Reykers, 2019, p. 783-785). Una vía distinta para la obtención de capacidades propias de la UE se podría producir ampliando la financiación del FED para aportar también en la fase de adquisición de las capacidades (ver pág. 33), ya que actualmente la adquisición recae plenamente en los presupuestos nacionales de los EM.

Por último, pienso que la UE ha de mejorar en sus herramientas de comunicación y hacer más visible para todos los ciudadanos europeos su implicación e importancia en nuestra seguridad. De esta forma, la opinión pública podría ser más favorable e incentivar a los gobiernos a invertir de manera más activa en los proyectos comunes, así como establecer mayores compromisos.

La noción de seguridad ha dejado de implicar solamente la seguridad del territorio frente a la agresión exterior —es decir la seguridad de los Estados— y el concepto de seguridad se ha

⁵⁵ DOUE L 146/133 de 9.6.2017

trasladado hacia la “seguridad humana” en todas sus dimensiones: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental o política. Con base en este concepto, todas las políticas realizadas en el seno de la UE están destinadas de una forma u otra a aportar seguridad a sus ciudadanos. En el caso de la PCSD y de la PESC en general, las acciones de la UE se basan en la protección de los ciudadanos y del territorio europeo a través de acciones en el exterior, comprendiendo que el bienestar y la seguridad de las personas en todo el mundo es el mejor método para dotarse de seguridad a uno mismo. Como queda descrito en la EGS, la separación entre la seguridad interna y la externa se ha vuelto difusa mientras las amenazas se han multiplicado, siendo muchas de ellas de carácter transnacional (ciberseguridad, terrorismo, cambio climático, etc.). Al mismo tiempo que las amenazas y los peligros aumentan, también hemos observado como el multilateralismo ha entrado en crisis. A título de ejemplo, piénsese en el *Brexit* o en la actuación de EE. UU. en las organizaciones internacionales.

Es en este difícil contexto donde la UE tiene que seguir dando pasos adelante para mostrarse coherente en su acción exterior, teniendo una única y fuerte voz que sea determinante en la seguridad global y que mantenga su poder como actor normativo para seguir estableciendo unos valores comunes que deben ser compartidos por todos. En este sentido, la UE debe aprovechar todas las herramientas de su poder blando -la diplomacia, las sanciones, la cooperación al desarrollo y el comercio- para prevenir conflictos, pero también debe dotarse de capacidades civiles y militares idóneas para cuando estos instrumentos no sean suficientes o los adecuados para gestionar el conflicto y mantener la paz. En resumen, la UE debe aumentar su peso político en un sistema internacional donde florecerán nuevas potencias para poder cumplir con los objetivos determinados en los tratados (artículo 21.2 TUE). Las misiones civiles y militares de la Unión deben ir dirigidas a la preservación de los más elementales principios que deben asegurar el bienestar de toda población y la seguridad mundial: los sistemas democráticos, los estados de derecho, la protección a los derechos humanos y la cooperación entre aquellos Estados que compartan estos valores. Además, hemos de entender que la globalización ha acercado y acelerado todas las relaciones internacionales y, por lo tanto, hoy en día es aún más necesario no limitar la acción exterior de la Unión a los Estados más cercanos a nuestro territorio, sino extender el ámbito de actuación a todas aquellas zonas donde el trabajo de la UE, en cooperación con otros Estados y organizaciones, sirva para preservar la paz y para gestionar aquellos conflictos que amenacen a la seguridad de las personas.

Vistas las declaraciones conjuntas entre la UE y la OTAN, la cooperación entre estas dos organizaciones, que comparten a la mayoría de sus Estados, seguirá siendo la base de la seguridad europea. Los avances de la PCSD deben potenciar las capacidades de la OTAN y ayudar a que los Estados de la UE hagan una mayor aportación a la organización transatlántica, tal y como

solicitaba EE. UU. Por otro lado, la UE debe preservar su propia autonomía estratégica y hacer que la cooperación UE-OTAN se rija por la compatibilidad y no por la subordinación.

Finalmente, aunque la reactivación de la PCSD ya es un hecho, hay que tener en cuenta los óbices que puede encontrar en un futuro. Respecto al primero de ellos, la PESCO debe encontrar un buen equilibrio entre la dicotomía ambición-inclusión, haciendo que el peso de los proyectos no recaiga solamente en aquellos Estados con mayor capacidad y voluntad, pero tampoco estableciendo proyectos muy inclusivos cuya ambición sea tan baja que dificulte la realización de progresos notables. De momento, las 3 oleadas de proyectos han dejado espacio tanto para la ambición como para la inclusión. Este equilibrio capaz de mantener la participación de muchos Estados y la ambición para realizar grandes progresos determinará el impacto de la PESCO para fortalecer las estructuras y sistemas militares que faciliten una mayor integración y la capacidad para realizar operaciones internacionales conjuntas.

Por otro lado, Barbé y Morillas (2019, p. 754-756) apuntan que la politización y la fricción entre Estados que se produce en el área económica y social de la UE podría trasladarse ahora a la política exterior, un área donde los Estados tenían un consenso en que se debía hacer más por parte de la UE en su conjunto. La introducción de procesos de integración dentro de la política exterior originará nuevos debates sobre hasta qué punto los Estados deben ceder su soberanía en la acción exterior, así como en la defensa y la seguridad, además de originarse fricciones entre los Estados acerca de las decisiones tomadas por las instituciones comunes. La politización y el debate político deben ser entendidos como necesarios para la legitimidad de las acciones de la UE y sanos para la democracia de la Unión. Sin embargo, el auge de partidos populistas puede provocar enfrentamientos internos más desestabilizadores que constructivos, rehuendo los procesos de integración aludiendo a que afectan a la soberanía nacional e introducen ideas extranjeras.

En último lugar, cabe recordar que la situación de pandemia causada por el Coronavirus afecta a la seguridad mundial y a la estabilidad social y económica de todos los Estados, siendo Europa uno de los territorios más afectados. Los efectos de esta emergencia sanitaria pueden causar estragos en todos los ámbitos de la UE, y la PCSD no será una excepción. La gran inversión que deberá realizar tanto la UE como sus miembros para combatir al virus y sus repercusiones en la economía van a provocar una reducción de los presupuestos destinados a otros ámbitos como el de la defensa, afectando a las expectativas puestas en el FED. La pandemia también puede acelerar la transformación del contexto internacional, haciendo que la UE deba adaptarse a las nuevas realidades geopolíticas para poder hacer frente a nuevos riesgos y amenazas. Además, la confianza entre los EM también puede llegar a verse afectada a causa de la gestión europea de la

crisis sanitaria, como ya ha ocurrido en la confección del plan de recuperación económico y el establecimiento de medidas a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y las acusaciones de falta de solidaridad de ciertos EM. Aún así, poco a poco la UE sigue confeccionando planes para una respuesta europea común, que puede ser enfocada tanto desde el ámbito sanitario como el económico y social.

Otro debate es si la UE podría dar también respuesta a través de la PCSD. La cláusula de solidaridad, regulada en el artículo 222 TFUE (ver pág. 16) y en la Decisión 2014/415/UE del Consejo⁵⁶ establece que, si un EM es víctima de un ataque terrorista o una catástrofe natural o de origen humano, pueda solicitar la asistencia de los otros EM a petición de sus autoridades políticas, actuando los EM con todos los instrumentos de los que dispongan, incluidos los militares. El artículo 3 de la Decisión establece que una catástrofe es “toda situación que tenga o pueda tener efectos graves para las personas, el medio ambiente o los bienes, incluido el patrimonio cultural”. El Coronavirus debe entenderse como una catástrofe de índole biológico que afecta a las personas y, por lo tanto, cualquier EM podrá invocar la cláusula si habiendo utilizado las “posibilidades ofrecidas por los medios e instrumentos existentes a escala nacional y de la Unión, considera que la crisis desborda claramente las capacidades de respuesta que dispone” (artículo 4).

La situación convulsa que vivimos actualmente puede ser, sin duda, otro punto de inflexión en la historia de la UE. En esta organización internacional permanentemente cuestionada, vuelven a surgir las alarmas de su desintegración. Sin embargo, hay que dar un voto de confianza y esperar que esta situación haga avanzar a la UE en vez de retroceder. En el campo de la defensa y la seguridad, queda un largo camino por recorrer y es necesario mantener el impulso cogido en los últimos años. Ante la previsión de nuevas amenazas y grandes dificultades para el mundo, la UE está hoy más preparada que en 2017 para adaptarse a las nuevas realidades y enfrentarlas de manera conjunta. Europa debe unirse para proteger la soberanía de sus Estados en una época que puede llegar a ser convulsa e igual de importante es mantener la unión para ejecutar misiones en aquellos Estados que puedan ver sus democracias, sistemas de derecho y derechos humanos afectados.

⁵⁶ DOUE L 192/53 de 1.7.2014

BIBLIOGRAFÍA

MANUALES O LIBROS:

- Acosta Sánchez, M.A. (2008). La seguridad y la defensa en la Unión Europea: Breve aproximación a la seguridad y la defensa en Europa. *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: Las operaciones Petersberg* (p. 34-46). Madrid; Dykinson.
- Álvarez Verdugo, M. (2004). Capítulo Tercero: El funcionamiento de la Unión Europea para la cooperación en materia de seguridad y defensa. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea* (p. 119-218). Madrid; Dykinson.
- Fernández Navarrete, D. (2018). Capítulo 3: De la cooperación a la integración. La paz como ideario: el tratado CECA y el sueño federalista (1950-1957). *Historia de la Unión Europea de los orígenes al Brexit* (p. 73-92). Madrid: Ediciones UAM.
- Fernández Navarrete, D. (2018). Capítulo 8: La Acción Exterior de la Unión: concepto y delimitación. *Historia de la Unión Europea de los orígenes al Brexit* (p. 215-242). Madrid; Ediciones UAM.
- García Pérez, R. (2003). *Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea*. Madrid; Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Ramón Chornet, C. (Coord.); Aldecoa Luzárraga, F.; Pozo Serrano, P.; Bermejo García, R.; Pérez Salom, J.R. (2005). *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*. Valencia; Tirant lo Blanch.

ARTÍCULOS (WEB):

- Aldecoa, F.; Pérez Cava, P. (2018). La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de Seguridad y Defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes. *Observatorio de Política Exterior Española*, nº 94/2018, p. 1–132.
- Aldecoa Luzárraga, F. (2018). La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, p. 1003–1020.
- Álvarez, G.; Iglesias, J. (2018). El Plan de Acción Europeo de Defensa, un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 08/2018, p. 1-18.

- Arteaga, F. (2020). Que no nos den gato (defensa europea) por liebre (defensa de la UE). Recuperado de: <https://blog.realinstitutoelcano.org/que-no-nos-den-gato-defensa-europea-por-liebre-defensa-de-la-ue/>
- Arteaga, F. (2018). Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel. *Real Instituto Elcano, ARI 125/2018*, p. 1-6.
- Arteaga, F. (2017). La autonomía estratégica y la defensa europea. *Real Instituto Elcano, Ari, 76/2017*, p. 1-8.
- Arteaga, F. (2016). La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación. *Real Instituto Elcano, Documento de trabajo 16/2016*, p. 1-18.
- Ayala Marín, J.E. (2010). Las fuerzas multinacionales europeas. Ministerio de Defensa (ed.). *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*. (p. 27-42).
- Barbé, E; Morillas, P. (2019). The EU global strategy: *the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy*. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 32 n°6, p. 753-770.
- Barbé, E. (2016). La Estrategia Global de la Unión Europea: el camino del medio. *Revista General de Derecho Europeo*, 40, p. 1-10. 4
- Barceló, M.J. (2016). Los acuerdos de ejecución de las misiones de paz de la Unión Europea. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 32, p. 1-33.
- Barceló, M. (2012). *Las misiones de paz de la Unión Europea* (Tesis doctoral). Universitat Oberta de Catalunya, Cataluña.
- Béraud-Sudreau, L.; Efstathiou, Y.S.; Hannigan, C. (2019). Keeping the momentum in European defence collaboration: an early assessment of PESCO implementation. *The International Institute for Strategic Studies, May 2019*, p. 1-18.
- Bermejo García, R. (2013). La política común de seguridad y defensa de la Unión Europea y sus relaciones con las Naciones Unidas: ¿Continuidad o cambio tras el Tratado de Lisboa? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 44, Madrid, enero/abril 2013, p. 13-62.
- Billon-Galland, A., & Efstathiou, Y.-S. (2019). Are PESCO projects fit for purpose? European Defence Policy Brief. *European Leadership Network*, 4 (February), p. 1–14.
- Blockmans, S.; Crosson, D. M. (2019). Differentiated integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence. *CEPS Research Project, No 2019/04*, p. 1–28.
- Bordonado, J. (2016). Nueva Estrategia Europea de Seguridad. *Grupo de Estudios En Seguridad Internacional (GESI)*, 13/2016, p. 1–25.
- Calero Sánchez, F.J. (2018). Perspectivas de una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) entre países de la UE. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Análisis GESI 40/2018.

- Carrión Ramírez, B. (2004). De Dunkerque a Bosnia: cincuenta años de defensa en Europa. En Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.), *La seguridad y la defensa en la Unión Europea: retos y oportunidades* (p. 21-55).
- Cossío Capdevila, A. (2010). La financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control: El mecanismo Athena. *Revista Española de Control Externo*, 12, p. 151-174.
- Cózar Murillo, B. (2018). El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 32, p. 1-16.
- De Carlos Izquierdo, J. (2016). La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 16/2016, p. 933-955.
- De Castro Ruano, J. L.; Borrajo Valiña, D. (2019). El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 60, p. 187-218.
- Deneckere, M. (2019). The uncharted path towards a European Peace Facility. *Ecdpm, Discussion paper n° 248*.
- Díaz Rodríguez, J. (2018). La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, vol. 65, p. 1-16.
- Fuente Cobo, I. (2019). Un mundo globalizado regido por la geopolítica. *Cuadernos de estrategia*, ISSN 1697-6924, n° 200, p. 17-40.
- Fuentes Monzonís-Villalonga, J. (2011). La defensa europea del tratado de Bruselas de 1.948 al de Lisboa 2.010. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 50/2011 (p. 1-9).
- García, J. (2016). La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea. *Revista UNISCI*, núm. 42, p. 217-240.
- Gasper, D; Gómez, O. (2013). United Nations Development Programme, Human Development Report Office. Human security: a Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams. Recuperado de: <https://repub.eur.nl/pub/50571/>
- Girona, C. (2016). Relanzando la respuesta rápida militar: los Battlegroups. *Revista UNISCI*, Núm. 42, 241-276.
- González Alonso, L.N. (2016). ¿Daños jurídicos colaterales? La invocación del artículo 42.7 del tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional. *Revista electrónica de estudios internacionales*, n° 32, p. 1-23.
- Hernández-García, N. (2018). La Unión Europea ante la responsabilidad de proteger: una aproximación a través del análisis de sus misiones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa. *Deusto Journal of Human Rights*, n° 3, p. 99-124.

- Legrand, J. (2019). La Política Común de Seguridad y Defensa. *Parlamento Europeo: Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa>
- Martí Sempere, C. (2008). La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa. *Real Instituto Elcano / ARI, n° 33*, p. 1-7.
- Moliner González, J.A. (2011). La Cooperación Estructurada Permanente como factor de transformación de las estructuras de seguridad y defensa. *La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea* (p. 27-40). España: Ministerio de Defensa.
- Moliner González, J. A. (2008). De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente. *Real Instituto Elcano, No 55/2008*, 1–7.
- Moreno Zamora, J. I. (2019). Dimensionando el fondo europeo de defensa. *Revista General de Marina*, 276, 955–962.
- Morillas, P. (2016). Un debat incòmode: el Brexit i l'Estratègia Global de la UE. *Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona*, 415, p. 1-2.
- Núñez Villaverde, J.A. (2017). PESCO: arranca la Europa de la defensa, p. 1-3. Recuperado de: <https://blog.realinstitutoelcano.org/pesco-arranca-la-europa-de-la-defensa/>
- Regalado de los Cobos, G. (2011). Criterios y compromisos en la cooperación estructurada permanente. *La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea* (p. 41-50). España: Ministerio de Defensa.
- Reykers, Yf (2019). A permanent headquarters under construction? The military Planning and Conduct Capability as a proximate principal. *Journal of European Integration*, 41/6, p. 783-799.
- Roy, J. (2001). El teléfono de Europa: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). *Las relaciones exteriores de la Unión Europea* (p. 127-132). San Rafael (México): Plaza y Valdés, S.A.
- Ruiz Campillo, X. (2006). La Unión Europea y las misiones PESD. *UNISCI Discussion Papers, núm. 11*, 23–36.
- Ruiz García, E. (2017). Capítulo tercero: Sistema de financiación de la política común de seguridad y defensa europea. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.). *Cuadernos de estrategia n° 184* (p. 105-145).
- Sanahuja, J.A. (2018). La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales, WP01/18*, p. 1-30.

- Sánchez Aparicio, D. (2019). Análisis de las medidas adoptadas por la UE para fortalecer la base tecnológica e industrial de la defensa europea (BTIDE). *Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Análisis GESI 23/2019*.
- Sánchez Peláez, L. (2010). Capítulo tercero: Las capacidades civiles. *Cuadernos de Estrategia, n° 145*, p. 103-135.
- Santaolalla, C. (2018). La importancia de la cláusula democrática en los acuerdos comerciales que firma la UE con terceros países. *UnirRevista*. Recuperado de: <https://www.unir.net/derecho/revista/noticias/la-importancia-de-la-clausula-democratica-en-los-acuerdos-comerciales-que-firma-la-ue-con-terceros-paises/549203633438/>
- Sanz Caballero, S. (2008). Operaciones de paz y Unión Europea. En V Jornadas sobre Cultura de Defensa Nacional, "La proyección internacional de las Fuerzas Armadas Españolas" (pp. 197-228). Madrid: Real Hermandad de Veteranos de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil.
- Tardy, T. (2014). CSDP: getting third states on board. *European Union Institute for Security Studies, vol. 6*, p. 1-4.
- Tortosa Garrigós, M.A. (2005). Los desarrollos en seguridad y defensa europeas desde Helsinki 1999 hasta la Constitución Europea. *Boletín de Información, ISSN 0213, 6864, n° 291*, p. 4-31.
- Urrea Corres, M. (2017). Una aproximación a la estrategia global para la política exterior de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional. *Cuadernos de Estrategia, n° 184*, p. 265-300.
- Vílchez Vivanco, M. (2018). La industria de defensa en el marco europeo. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, Vol. 19, n, 1-22*.
- Villalba Fernández, A. (2010). Capítulo quinto: El tratado de Lisboa y la política común de seguridad y defensa. *Panorama Estratégico 2009/2010*, p. 153-184.

LEGISLACIÓN:

- Tratado de la Unión Europea.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- Unión Europea. Acción común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa. Diario oficial de la Unión Europea L 245/17, de 17 de julio de 2004.
- Unión Europea. Decisión (PESC) 2019/1909, de 12 de noviembre de 2019, por la que se modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340 por la que se establece la lista de

- proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente. Diario oficial de la Unión Europea L 293/113, de 14 de noviembre de 2019.
- Unión Europea. Decisión (PESC) 2018/909, de 25 de junio de 2018, por la que se establece un conjunto de reglas de gobernanza comunes para proyectos de la cooperación estructurada permanente (CEP). Diario oficial de la Unión Europea L 161, de 26 de junio de 2018, p. 37-41.
 - Unión Europea. Decisión (PESC) 2018/340, de 6 de marzo de 2018, por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP). Diario oficial de la Unión Europea L 65/24, de 8 de marzo de 2018.
 - Unión Europea. Decisión (PESC) 2017/2315, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes. Diario oficial de la Unión Europea L 331/57, de 14 de diciembre de 2017.
 - Unión Europea. Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (Athena) y por la que se deroga la Decisión 2011/871/PESC. Diario oficial de la Unión Europea L 84/39, de 28 de marzo de 2015.
 - Unión Europea. Decisión del Consejo 2017/971/UE, de 8 de junio de 2017, por la que se determinan las disposiciones de planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas PCSD de la UE y por la que se modifican la Decisión 2010/96/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes, la Decisión 2013/34/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali) y la Decisión (PESC) 2016/610 relativa a una Misión de Asesoramiento Militar PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUTM RCA). Diario Oficial de la Unión Europea L 146 p. 133-138, de 9 de junio de 2017.
 - Unión Europea. Decisión del Consejo 2014/415/UE, de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad. Diario oficial de la Unión Europea L 192/553, de 1 de julio de 2014.
 - Unión Europea. Decisión del Parlamento Europeo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se elige a la Comisión (2019/2109(INS)). P9_TA (2019)0067.
 - Unión Europea. Protocolo (nº10) sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea. Diario oficial de la Unión Europea C 326 de 26.10.2012, p. 275/277.

JURISPRUDENCIA:

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 7 de junio de 2012, InsTiimi, C-615/10, EU:C:2012:324.

OTROS DOCUMENTOS:

España:

- Ministerio de Defensa (2017). El Plan de Acción Europeo de Defensa. Recuperado de https://www.tedae.org/uploads/files/1516100777_edap-digital-pa-ginas-pdf.pdf

UE:

- Comisión Europea (2017). Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea. COM (2017) 315 de 7 de junio de 2017.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. Lanzamiento del Fondo Europeo de Defensa. COM (2017) 295 de 7.6.2017.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción Europeo de la Defensa. COM/2016/0950 de 30 de noviembre de 2016.
- Consejo de la Unión Europea (2020). Comunicado de prensa de 31 de marzo de 2020: La UE pone en marcha la operación IRINI para aplicar el embargo de armas a Libia. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>. Última actualización: 14.4.2020.
- Consejo de la Unión Europea (2019). Comunicado de prensa de 17 de diciembre de 2019: República Centroafricana: nombramiento de un nuevo jefe de misión de la EUAM. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/12/17/central-african-republic-new-head-of-euam-mission-appointed/> Última actualización: 18.12.2019.
- Consejo de la Unión Europea (2008). Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución (S407/08). Recuperado de: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf
- Consejo de la Unión Europea (2003). Estrategia Europea de Seguridad: una Europa segura en un mundo mejor. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>

- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa (COM(2018)0476 – C8-0268/2018 – 2018/0254(COD)).
- SEAE (abril 2020). Nueva operación militar de la UE en el Mediterráneo: ha nacido IRINI para hacer cumplir el embargo de armas a Libia. Recuperado de: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77277/node/77277_es
- Tribunal de Cuentas Europeo (2019). Análisis n°9: La defensa europea. Recuperado de https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rew19_09/rew_eu-defence_es.pdf
- Unión Europea. Conclusiones del Consejo sobre la aplicación del Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD (9 de diciembre de 2019). Recuperado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14611-2019-INIT/es/pdf>
- Unión Europea. Recomendación (UE) 8795/19 del Consejo, de 6 de mayo de 2019, evaluando los progresos realizados por los Estados Miembros participantes para cumplir los compromisos contraídos en el marco de la cooperación estructurada permanente (PESCO). CORLX 162, CFSP/PESC 317, CSDP/PSDC193, FIN 313.
- Unión Europea. SEAE (2019). The European Union’s Global Strategy: three years on, looking forward. Recuperado de: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf
- Unión Europea. SEAE (2016). Shared vision, Common action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. Recuperado de: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf
- UE-OTAN (2018). Joint declaration on EU-NATO cooperation by the president of the European Council, the president of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. Recuperado de: https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf

Naciones Unidas:

- Naciones Unidas, Asamblea General “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger: Informe del Secretario General”, A/63/677 (12 de enero de 2009), recuperado de: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/a/63/677>

ANEXO I

DECISIÓN (PESC) 2019/1909 DEL CONSEJO**de 12 de noviembre de 2019****por la que se modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de la Unión Europea, y en particular su artículo 46, apartado 6,

Vista la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes ⁽¹⁾,

Vista la propuesta de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2017/2315.
- (2) El artículo 4, apartado 2, letra e), de la Decisión (PESC) 2017/2315 dispone que el Consejo debe establecer la lista de proyectos que deberán desarrollarse en el marco de la cooperación estructurada permanente (CEP), que deberá reflejar a la vez el apoyo al desarrollo de la capacidad y el suministro de un apoyo sustancial en los medios y las capacidades para las operaciones y misiones de la política común de seguridad y defensa (PCSD).
- (3) El 6 de marzo de 2018, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2018/340 ⁽²⁾ por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la CEP.
- (4) El 6 de marzo de 2018, el Consejo adoptó una Recomendación ⁽³⁾ relativa a un programa para la aplicación de la CEP (en lo sucesivo, «Recomendación»).
- (5) En el apartado 9 de la Recomendación se especifica que el Consejo debería actualizar la lista de proyectos de la CEP para noviembre de 2018 con el fin de incluir el siguiente conjunto de proyectos, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 5 de la Decisión (PESC) 2017/2315, que establece en particular que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en lo sucesivo, «Alto Representante») podrá formular recomendaciones relativas a la definición y a la evaluación de los proyectos de la CEP, basándose en las evaluaciones facilitadas por la Secretaría de la CEP, para que el Consejo adopte una decisión siguiendo un dictamen militar del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE).
- (6) El 25 de junio de 2018, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2018/909 ⁽⁴⁾ por la que se establece un conjunto de reglas de gobernanza comunes para proyectos de la CEP.
- (7) El 19 de noviembre de 2018, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2018/1797 ⁽⁵⁾ por la que se modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340.
- (8) El 14 de mayo de 2019, el Consejo adoptó una Recomendación ⁽⁶⁾ en la que se evalúan los avances realizados por los Estados miembros participantes en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la CEP.
- (9) El 30 de septiembre de 2019, la Alta Representante formuló una recomendación al Consejo relativa a la definición y a la evaluación de propuestas de proyectos en el marco de la CEP.

⁽¹⁾ DO L 331 de 14.12.2017, p. 57.

⁽²⁾ Decisión (PESC) 2018/340 del Consejo, de 6 de marzo de 2018, por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) (DO L 65 de 8.3.2018, p. 24).

⁽³⁾ Recomendación del Consejo, de 6 de marzo de 2018, relativa a un programa para la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) (DO C 88 de 8.3.2018, p. 1).

⁽⁴⁾ Decisión (PESC) 2018/909 del Consejo, de 25 de junio de 2018, por la que se establece un conjunto de reglas de gobernanza comunes para proyectos de la cooperación estructurada permanente (CEP) (DO L 161 de 26.6.2018, p. 37).

⁽⁵⁾ Decisión (PESC) 2018/1797 del Consejo, de 19 de noviembre de 2018, que modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) (DO L 294 de 21.11.2018, p. 18).

⁽⁶⁾ Recomendación del Consejo, de 14 de mayo de 2019, por la que se evalúan los avances realizados por los Estados miembros participantes en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la cooperación estructurada permanente (DO C 166 de 15.5.2019, p. 1).

- (10) El 22 de octubre de 2019, el Comité Político y de Seguridad aprobó las recomendaciones recogidas en el dictamen militar del CMUE sobre la recomendación de la Alta Representante relativa a la definición y a la evaluación de propuestas de proyectos en el marco de la CEP.
- (11) Por lo tanto, procede modificar y actualizar la Decisión (PESC) 2018/340 en consecuencia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La Decisión (PESC) 2018/340 se modifica como sigue:

- 1) En el artículo 1 se añaden a la lista los siguientes proyectos:
- «35. Centro común europeo integrado de formación y simulación (Eurosim);
 - 36. Centro de la Unión Europea para el mundo académico y la innovación en el ámbito del ciberespacio (UE CAIH);
 - 37. Centro de Formación Médica de las Fuerzas de Operaciones Especiales (SMTC);
 - 38. Polígono de entrenamiento para la defensa ante ataques QBRN (CBNDTR);
 - 39. Red de Centros de Buceo de la Unión Europea (EUNDC);
 - 40. Sistema Marítimo no Tripulado Antisubmarinos (MUSAS);
 - 41. Corbeta Europea de Patrulla (EPC);
 - 42. Ataque Electrónico Aerotransportado (AEA);
 - 43. Centro de coordinación del ámbito del ciberespacio y de la información (CIDCC);
 - 44. Alerta rápida e interceptación con vigilancia espacial de los teatros de operaciones (TWISTER);
 - 45. Materiales y componentes para la competitividad tecnológica de la UE (MAC-UE);
 - 46. Capacidades militares colaborativas de la UE (ECoWAR);
 - 47. Sistema de arquitectura europea global de integración en materia de RPAS.».
- 2) En el anexo I, se añaden las entradas que figuran en el anexo I de la presente Decisión.
- 3) El anexo II se sustituye por el texto que figura en el anexo II de la presente Decisión.

Artículo 2

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el 12 de noviembre de 2019.

Por el Consejo
La Presidenta
F. MOGHERINI

ANEXO I

Proyecto	Miembros del proyecto
35. Centro común europeo integrado de formación y simulación (Eurosím)	Hungría, Alemania, Francia, Polonia, Eslovenia
36. Centro de la Unión Europea para el mundo académico y la innovación en el ámbito del ciberespacio (UE CAIH)	Portugal, España
37. Centro de Formación Médica de las Fuerzas de Operaciones Especiales (SMTc)	Polonia, Hungría
38. Polígono de entrenamiento para la defensa ante ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN) (CBNDTR)	Rumanía, Francia, Italia
39. Red de Centros de Buceo de la Unión Europea (EUNDC)	Rumanía, Bulgaria, Francia
40. Sistema Marítimo no Tripulado Antisubmarinos (MUSAS)	Portugal, España, Francia, Suecia
41. Corbeta Europea de Patrulla (EPC)	Italia, Francia
42. Ataque Electrónico Aerotransportado (AEA)	España, Francia, Suecia
43. Centro de coordinación del ámbito del ciberespacio y de la información (CIDCC)	Alemania, Chequia, España, Hungría, Países Bajos
44. Alerta rápida e interceptación con vigilancia espacial de los teatros de operaciones (TWISTER)	Francia, España, Italia, Países Bajos, Finlandia
45. Materiales y componentes para la competitividad tecnológica de la UE (MAC-UE)	Francia, España, Rumanía
46. Capacidades militares colaborativas de la UE (ECoWAR)	Francia, Bélgica, España, Hungría, Rumanía, Suecia
47. Sistema de arquitectura europea global de integración en materia de Sistemas de Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPAS)	Italia, Francia, Rumanía

ANEXO II

«ANEXO II

LISTA CONSOLIDADA ACTUALIZADA DE MIEMBROS DE CADA PROYECTO INDIVIDUAL

Proyecto	Miembros del proyecto
1. Mando Médico Europeo	Alemania, Bélgica, Chequia, España, Francia, Italia, Países Bajos, Rumanía, Eslovaquia, Suecia
2. Radio Europea Segura Definida por Software	Francia, Bélgica, Alemania, España, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Finlandia
3. Red de Centros Logísticos en Europa y de Apoyo a las Operaciones	Alemania, Bélgica, Bulgaria, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Lituania, Hungría, Países Bajos, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia
4. Movilidad Militar	Países Bajos, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia
5. Centro de competencias para las misiones de formación de la Unión Europea (EU TMCC)	Alemania, Chequia, Irlanda, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Austria, Países Bajos, Rumanía, Suecia
6. Centro Europeo de Certificación de la Formación para los Ejércitos Europeos	Italia, Grecia
7. Función Operativa en materia de Energía	Francia, Bélgica, Italia, España
8. Dispositivo Militar Desplegable de Capacidad de Socorro en caso de Catástrofe	Italia, Grecia, España, Croacia, Austria
9. Sistemas Marítimos (Semi)Autónomos de Medidas contra Minas (MAS MCM)	Bélgica, Grecia, Letonia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía
10. Protección y Vigilancia Marítima y Portuaria (HARMSPRO)	Italia, Grecia, Polonia, Portugal
11. Mejora de la Vigilancia Marítima	Grecia, Bulgaria, Irlanda, España, Croacia, Italia, Chipre
12. Plataforma de Intercambio de Información sobre Respuestas a Ciberamenazas e Incidentes de Ciberseguridad	Grecia, España, Italia, Chipre, Hungría, Austria, Portugal
13. Equipos de Respuesta Telemática Rápida y de Asistencia Mutua en el ámbito de la Ciberseguridad	Lituania, Estonia, Croacia, Italia, Países Bajos, Polonia, Rumanía, Finlandia
14. Sistema de Mando y Control Estratégicos para las Misiones y Operaciones de la PCSD	España, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal
15. Vehículo acorazado de combate de infantería/vehículo de asalto anfíbio/vehículo acorazado ligero	Italia, Grecia, Eslovaquia
16. Fuego Indirecto de Apoyo (EuroArtillery)	Eslovaquia, Italia, Hungría
17. Centro de Operaciones de Respuesta a las Crisis EUFOR (EUFOR CROC)	Alemania, España, Francia, Italia, Chipre
18. Entrenamiento de Helicópteros en Zonas de Gran Altitud y Elevadas Temperaturas (Entrenamiento H3)	Grecia, Italia, Rumanía
19. Escuela Común de Inteligencia de la UE	Grecia, Chipre

Proyecto	Miembros del proyecto
20. Centros de Prueba y Evaluación de la UE	Francia, Suecia, España, Eslovaquia
21. Sistema Terrestre Integrado no Tripulado (UGS)	Estonia, Bélgica, Chequia, Alemania, España, Francia, Letonia, Hungría, Países Bajos, Polonia, Finlandia
22. Sistemas de Misiles Más Allá de la Línea de Visión (BLOS) para Combate Terrestre de la UE	Francia, Bélgica, Chipre
23. Dispositivo Modular Desplegable de Capacidad de Intervención Subacuática (DIVEPACK)	Bulgaria, Grecia, Francia
24. Sistemas Europeos de Aeronaves Pilotadas a Distancia de Altitud Media y Gran Autonomía – MALE RPAS (Eurodrone)	Alemania, Chequia, España, Francia, Italia
25. Helicópteros de Ataque Europeos Tigre III	Francia, Alemania, España
26. Defensa contra Sistemas de Aeronaves No Tripuladas (C-UAS)	Italia, Chequia
27. Plataforma Aérea de Gran Altitud Europea (EHAAP) – Capacidad Persistente de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (ISR)	Italia, Francia
28. Un Puesto de Mando (CP) Desplegable para el Mando y Control (C2) Táctico de Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF) en Operaciones Conjuntas de Pequeña Escala (SJO) – SOCC para SJO	Grecia, Chipre
29. Programa de Capacidad de Guerra Electrónica e Interoperatividad para una Futura Cooperación Conjunta en Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (JISR)	Chequia, Alemania
30. Supervisión Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (QBRN) como Servicio (CBRN SaaS)	Austria, Francia, Croacia, Hungría, Eslovenia
31. Bases Comunes	Francia, Bélgica, Chequia, Alemania, España, Países Bajos
32. Elemento de Coordinación de Apoyo Geometeorológico y Oceanográfico (GeoMETOC) (GMSCE)	Alemania, Grecia, Francia, Austria, Portugal, Rumanía
33. Solución de Radionavegación de la UE (EURAS)	Francia, Bélgica, Alemania, España, Italia, Polonia
34. Red Europea Militar de Conocimiento del Medio Espacial (EU-SSA-N)	Italia, Francia
35. Centro común europeo integrado de formación y simulación (Eurosim)	Hungría, Alemania, Francia, Polonia, Eslovenia
36. Centro de la Unión Europea para el mundo académico y la innovación en el ámbito del ciberespacio (UE CAIH)	Portugal, España
37. Centro de Formación Médica de las Fuerzas de Operaciones Especiales (SMTc)	Polonia, Hungría
38. Polígono de entrenamiento para la defensa ante ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN) (CBNDTR)	Rumanía, Francia, Italia
39. Red de Centros de Buceo de la Unión Europea (EUNDC)	Rumanía, Bulgaria, Francia
40. Sistema Marítimo no Tripulado Antisubmarinos (MUSAS)	Portugal, Francia, España, Suecia
41. Corbeta Europea de Patrulla (EPC)	Italia, Francia

Proyecto	Miembros del proyecto
42. Ataque Electrónico Aerotransportado (AEA)	España, Francia, Suecia
43. Centro de coordinación del ámbito del ciberespacio y de la información (CIDCC)	Alemania, Chequia, España, Hungría, Países Bajos
44. Alerta rápida e interceptación con vigilancia espacial de los teatros de operaciones (TWISTER)	Francia, España, Italia, Países Bajos, Finlandia
45. Materiales y componentes para la competitividad tecnológica de la UE (MAC-UE)	Francia, España, Rumanía
46. Capacidades militares colaborativas de la UE (ECoWAR)	Francia, Bélgica, España, Hungría, Rumanía, Suecia
47. Sistema de arquitectura europea global de integración en materia de Sistemas de Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPAS)	Italia, Francia, Rumanía»