



**L'AUTONOMIA ESTRATÈGICA DE LA UE
EN L'ÀMBIT DE LA PCSD**

Autor: Guillem Cervera Noval

Tutora: Dra. Francina Esteve Garcia

Facultat de Dret (UdG)

Grau en Dret, curs 2020 – 2021

Convocatòria maig 2021

LLISTAT D'ACRÒNIMS

AED	Agència Europea de Defensa
AR	Alt Representant per Afers Exteriors i Política de Seguretat
BTIDE	Base Tecnològica i Industrial de la Defensa Europea
CARD	Revisió Anual Coordinada de Defensa
CDP	Pla de Desenvolupament de Capacitats
CED	Comunitat Europea de Defensa
CNU	Carta de les Nacions Unides
CPCC	Capacitat Civil de Planificació i Execució
CPS	Comitè Polític i de Seguretat
EDAP	Pla d'Acció Europeu de Defensa
EEMM	Estats Membres
EEUU	Estats Units
EIB	Banc Europeu d'Inversions
EM	Estat Membre
EMUE	Estat Major de la Unió Europea
EUGS	Estratègia Global per la Política Exterior i de Seguretat de la Unió Europea
EUISS	Institut Europeu d'Estudis de Seguretat
EUTM	European Union Training Mission
FED	Fons Europeu de Defensa
MPCC	Capacitat Militar de Planificació i Execució
OTAN	Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord
PCSD	Política Comuna de Seguretat i Defensa
PESC	Política Exterior i de Seguretat Comuna
PESCO	Cooperació Estructurada Permanent
PESD	Política Europea de Seguretat i Defensa
RU	Regne Unit
SEAE	Servei Europeu d'Acció Exterior
TFUE	Tractat de Funcionament de la Unió Europea
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea.
TUE	Tractat de la Unió Europea
UE	Unió Europea
UEO	Unió Europea Occidental

ÍNDIX

INTRODUCCIÓ	3
I. L'EVOLUCIÓ DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE	5
1.1. LA PCSD EN EL TRACTAT DE LISBOA	6
1.2. L'EUGS COM A PUNT D'INFLEXIÓ	11
II. L'AUTONOMIA ESTRATÈGICA DE LA UE	14
2.1. L'AUTONOMIA POLÍTICA	16
2.1.1. Un sistema de presa de decisions marcat per la intergovernamentalitat	16
2.1.2. La relació UE-OTAN. Un obstacle per l'autonomia estratègica?	18
2.2. L'AUTONOMIA INDUSTRIAL	21
2.2.1. El cost de la ineficiència	21
2.2.2. La identificació de les capacitats de defensa necessàries per la UE	22
2.2.3. La PESCO: l'eina per obtenir les capacitats en defensa	25
2.2.4. El finançament de la UE per desenvolupar capacitats de defensa	26
2.3. L'AUTONOMIA OPERACIONAL	29
2.3.1. La capacitat d'actuar a l'exterior	30
2.3.2. La defensa de la UE	35
2.3.3. La mobilitat militar	37
III. L'IMPACTE DE LA PANDÈMIA	41
3.1. LA NECESSITAT DE L'AUTONOMIA ESTRATÈGICA EN EL NOU CONTEXT INTERNACIONAL	41
3.2. ELS REPTES DESPRÉS DE LA PANDÈMIA	45
IV. CONCLUSIONS	52

INTRODUCCIÓ

La Unió Europea (UE) és una organització internacional i supranacional formada per 27 estats que sumen una població total de 446 milions d'habitants. Avui, la UE és un dels majors actors econòmics i líder en la protecció dels drets humans i la lluita contra el canvi climàtic. Ara bé, en l'àmbit de la defensa i la seguretat, la reticència dels Estats Membres (EEMM) a cedir competències ha dificultat que la UE sigui vista com un actor militar rellevant.

Malgrat la falta de voluntat d'integració en defensa, els EEMM són conscients de les múltiples amenaces a què s'enfronten i que en qualsevol moment poden pertorbar la seguretat a la UE. Per fer front a totes les amenaces ubicades fora de les fronteres de la UE, en el Tractat de Lisboa, es posa en marxa la Política Comuna de Seguretat i Defensa (PCSD), que forma part de la Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC).

La PCSD utilitza tot un conjunt d'eines que permeten a la UE, fent ús de mitjans civils i militars, defensar els seus valors i interessos allà on sigui necessari. L'objectiu principal de la PCSD és capacitar a la UE per respondre a amenaces a l'exterior i per participar en l'estabilització del context internacional. No obstant això, la PCSD també preveu dues clàusules, que en cas d'activar-se, autoritzen l'ús de mitjans militars per respondre a reptes de seguretat en el territori de la UE, fent creïble l'aliança defensiva dels EEMM.

L'annexió de Crimea per part de Rússia, les guerres de Síria i Iraq, les crisis migratòries i el terrorisme generen un augment de la preocupació per la seguretat a Europa que va conduir, el 2016, a l'adopció de l'Estratègia Global per la Política Exterior i de Seguretat de la Unió Europea (EUGS). En ella es reconeix que la vida dels ciutadans de la UE es veu afectada per l'increment de la inestabilitat i la inseguretat. Fins aquest moment, la UE havia optat per prioritzar el poder normatiu i comercial depenent, en gran mesura, dels Estats Units (EEUU), a través de l'OTAN, per protegir-la de les amenaces veïnes (Brustlein, 2018, p. 1), però en l'EUGS s'aposta per desenvolupar un poder militar propi. L'EUGS introdueix un concepte que suposa un nou nivell d'ambició per la UE en matèria de seguretat i defensa: l'autonomia estratègica.

L'autonomia estratègica apareix com un concepte sense definir, cosa que des del primer moment desperta un gran interès acadèmic, llançant-se, nombrosos autors, a dotar-lo de significat i a analitzar quines repercussions pot tenir en l'àmbit de la defensa. Gairebé cinc anys després, l'autonomia estratègica s'ha convertit en el centre de la PCSD, entorn del qual s'han posat en funcionament diversos instruments que han estat objecte de reflexió, mantenint així l'interès acadèmic per l'autonomia estratègica. Passada la pandèmia, aquest concepte no perdrà

importància, sinó que en guanyarà. En un món marcat per la rivalitat entre les grans potències, la UE necessita ser més autònoma i menys dependent, tant a l'hora de prendre decisions com a l'hora d'actuar.

Personalment, durant el grau, he notat un interès creixent pels temes relacionats amb la UE, la seguretat i els conflictes internacionals. Ara bé, tot i haver cursat assignatures optatives com Relacions Exteriors de la UE i Crims Internacionals i Tribunals Penals Internacionals, el coneixement que sobre aquests assumptes s'ofereix a la facultat és limitat. Per aprendre'n més, he fet ús d'altres fonts com revistes de política exterior, documentals sobre conflictes armats i podcasts relacionats amb defensa i geopolítica. Tot això, juntament amb la lectura del llibre "*Política de Defensa i Estat Propi*" ha despertat el meu interès per la defensa europea.

L'objectiu d'aquest treball és comprovar si des de l'adopció de l'EUGS s'ha avançat en l'ambició de la UE d'assolir un grau més elevat d'autonomia estratègica en el marc de la PCSD. Per complir amb el seu objectiu, el treball està dividit en tres parts.

En primer lloc, es presenta un resum de l'evolució de la política de defensa de la UE des del 1948 fins a l'actualitat, indicant els principals canvis i innovacions que han comportat, en matèria de defensa, els Tractats adoptats pels Estats Membres (EEMM) de la UE al llarg de les últimes dècades. Especial importància, té l'adopció de l'EUGS, un document acordat per relançar la defensa europea, tot i no tenir valor jurídic ni ser vinculant.

En segon lloc, la part principal del treball es centra en estudiar l'autonomia estratègica de la UE, cercant una definició sobre aquest concepte i dividint-lo en tres dimensions: l'autonomia política, l'autonomia industrial i l'autonomia operacional. Per respondre a l'objectiu d'aquest treball, s'analitza quins són els obstacles en cada un d'aquests tres vessants de l'autonomia estratègica i com els instruments previstos en el Tractat de Lisboa i els adoptats posteriorment a conseqüència de l'EUGS han afectat al seu desenvolupament.

En tercer lloc, el treball no perd de vista el moment excepcional pel qual passa el món a causa de la pandèmia de la COVID-19. En aquesta part, s'analitza quin és el nou context internacional en què es troba la UE i s'identifiquen alguns reptes als quals haurà de fer front la UE per seguir desenvolupant l'autonomia estratègica en l'àmbit polític, industrial i operacional.

I. L'EVOLUCIÓ DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE

En matèria de defensa i seguretat, la UE ha recorregut un llarg camí fins arribar a l'actual Política Comuna de Seguretat i Defensa (PCSD). Segons Urrea (2010, p. 94 i 95), aquest procés d'evolució de la política de defensa europea ha estat propiciat per quatre causes, una de naturalesa endògena i tres de naturalesa exògena. La causa endògena és la mateixa evolució de la UE que passa de ser una potència econòmica a ser un actor polític amb una política exterior dins la qual s'ha anat desenvolupant una política de defensa. Respecte a les causes exògenes, trobem, en primer lloc, el final de la Guerra Freda i de la bipolaritat que dominava el sistema internacional fins aleshores. En segon lloc, la percepció de la UE de les seves pròpies amenaces, que no sempre coincidirán amb les de l'OTAN. I, en tercer lloc, l'aspiració de la UE a convertir-se en un actor rellevant en la societat internacional, per la qual cosa és imprescindible dotar-se d'un instrument autònom en seguretat i defensa.

El primer acord de cooperació europea en l'àmbit de la defensa fou l'any 1948 amb la creació de la Unió Europea Occidental (UEO) per part de França, el Regne Unit, Bèlgica, Luxemburg i Holanda. El seu objectiu era la defensa mútua entre els estats signants, és a dir, si un estat signant era víctima d'un atac armat els altres haurien d'acudir a la seva defensa (Acosta, 2013, p. 6).

El següent pas va ser l'intent, el 1952, de crear la Comunitat Europea de Defensa (CED), la finalitat de la qual era la creació d'un exèrcit supranacional europeu, però aquest projecte fracassà el 1954 quan França no va ratificar el tractat. Segons Abad (2019, p. 4 i 5), els motius d'aquest rebuig per part de França van ser: la guerra d'Indoxina, la crisi econòmica i el pensament de De Gaulle contra el supranacionalisme¹. Amb el fracàs d'aquesta i amb l'incompliment de les expectatives per part de la UEO, que no va aconseguir crear una estructura autònoma de gestió militar, la defensa europea va quedar sota la influència de l'OTAN (Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord) (Acosta, 2013, p. 7).

El 1992 s'aprova el Tractat de Maastricht que suposa el començament de la UE com a actor polític (encara sense personalitat jurídica) i crea la Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC) com a mecanisme de cooperació (Abad, 2019, p. 4 i 5). Amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam el 1999, es posa en marxa la Política Europea de Seguretat i Defensa (PESD) que permetrà la cooperació en armament i indústria, així com, la utilització de forces armades per

¹ De Gaulle i els seus seguidors pensen que la independència nacional és fonamental perquè França mantingui l'estatus de gran potència i, en conseqüència, s'oposa a la CED que veuen com una amenaça a la sobirania nacional de França.

operacions civils i militars de gestió de crisis a l'exterior, són les anomenades Missions Petersberg (Aldecoa & Pérez, 2018, p. 15). A nivell institucional, s'introdueix l'abstenció constructiva en el Consell per reduir el risc de bloqueig que suposava la unanimitat en la presa de decisions relacionades amb la PESC i es crea el Comitè Polític i de Seguretat (CPS) format pels ambaixadors dels EEMM a Brussel·les (Abad, 2019, p. 9). Una altra novetat molt rellevant, va ser la figura de l'Alt Representant de la Política Exterior i Seguretat Comuna malgrat atorgar-li unes funcions molt limitades (Aldecoa & Pérez, 2018, p. 15).

Pocs anys després, el 2003, el Tractat de Niça va integrar la UEO a la PESC (Acosta, 2013, p. 9) i l'últim pas arriba amb el Tractat de Lisboa, firmat el 13 de desembre de 2007 i en vigor des de l'1 de desembre de 2009, que permet desenvolupar la PCSD.

1.1. LA PCSD EN EL TRACTAT DE LISBOA

El Tractat de Lisboa dota de personalitat jurídica a la UE (Art. 47 TUE) i substitueix la PESD per la vigent PCSD que es troba regulada en la 2a secció del capítol 2n del títol 5è del TUE, sota el títol de "*Disposiciones sobre la política común de Seguridad y defensa*" que inclou els arts 42 a 46 del TUE. Els protocols n°10, sobre la cooperació estructurada permanent², i n°11, sobre l'article 42 del TUE, també formen part del marc legal de la PCSD.

L'art. 42.1 TUE estableix que la PCSD, que forma part de la PESC, oferirà una capacitat basada en mitjans civils i militars per realitzar missions a l'exterior que tinguin per objecte el manteniment de la pau, la prevenció de conflictes i l'enfortiment de la seguretat internacional, conforme a la Carta de les Nacions Unides. Llavors, la PCSD té l'objectiu de reforçar l'acció exterior de la UE en la prevenció i gestió de crisis, mitjançant el desenvolupament de les seves capacitats civils i militars (Ruiz, 2017, p. 107).

És important remarcar que la PCSD serà totalment compatible amb l'OTAN i que no afectarà a les polítiques de defensa dels EEMM³. Per tant, aquells EEMM que considerin l'OTAN com la garant de la seva defensa territorial no veuran aquesta situació alterada. En aquest sentit Díaz

² Protocolo (n° 10) 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 de octubre de 2012, p. 275-277) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FPRO%2F10> Consulta: 17 d'abril de 2021

³ Art. 42.2 TUE.

(2018, p. 8) assenyalava que la PCSD es pot desenvolupar sempre que sigui per complementar l'OTAN i les polítiques de defensa nacionals, però, en cap cas, pot substituir-les.

Villalba afirma que el Tractat de Lisboa ha de facilitar a la UE consolidar-se com a actor integral en l'escena internacional (2010, p. 153 i 154). Per això es regulen nous instruments i es crea la figura de l'Alt Representant amb funcions reforçades.

Els arts. 42.3 i 45 incorporen l'**Agència Europea de Defensa**⁴ (AED), que va ser creada el 2004, al TUE. Actualment, tots els EEMM menys Dinamarca formen part de l'AED, la qual ha de contribuir a millorar les capacitats en defensa i a reforçar la Base Tecnològica i Industrial de la Defensa Europea (BTIDE)⁵. L'art. 45 TUE defineix detalladament quines són les funcions de l'AED: ajudarà a definir els objectius de capacitats militars dels EEMM i a avaluar els compromisos assumits; fomentarà l'harmonització de les necessitats operatives i l'adopció de mètodes d'adquisició eficients i compatibles; proposarà projectes multilaterals per complir els objectius de capacitats militars i coordinar i gestionar programes; donarà suport a la investigació sobre tecnologia de defensa; coordinarà i planificarà activitats d'investigació conjuntes i estudis de solucions tècniques que respondran a les futures necessitats operatives; i, contribuirà a definir i, si escau, a aplicar qualsevol mesura oportuna per reforçar la BTIDE i per millorar l'eficàcia de la despesa militar.

Els arts. 42.6 i 46 TUE preveuen la possibilitat d'establir una **Cooperació Estructurada Permanent** (PESCO) que és una forma particular de cooperació reforçada. A diferència de les cooperacions reforçades ordinàries, que estan obertes a la participació de tots els EEMM, l'art. 42.6 TUE diu que els EEMM que vulguin establir una cooperació estructurada permanent en el marc de la UE hauran de complir criteris més elevats de capacitats militars i assumir compromisos vinculants en la matèria per realitzar missions més exigents (Urrea, 2010, p. 110). Per tant, el tret distintiu de la PESCO és el seu caràcter vinculant que obliga als EEMM participants en la PESCO a complir els compromisos que assumeixin. L'art. 46.2 TUE estableix que el Consell serà l'encarregat de prendre la decisió per la qual s'estableixi la PESCO i es fixi la llista d'EEMM participants. Ara bé, la PESCO no queda limitada exclusivament als EEMM que la constitueixen originàriament, sinó que s'hi podran unir nous EEMM (art. 46.3 TUE). Si uns dels EEMM deixés

⁴ Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015, por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa (Diario Oficial de la Unión Europea L 266 de 13 de octubre de 2015, p. 55-74) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32015D1835> Consulta: 15 d'abril de 2021

⁵ Art. 42.3 TUE

de complir o no pogués assumir els compromisos, es preveu la suspensió d'aquest EM (art 46.4 TUE). Per últim, l'art. 46.5 TUE preveu la possibilitat que un EM decideixi voluntàriament sortir de la PESCO, ja sigui perquè no està d'acord amb els compromisos que ha d'assumir o per altres raons.

L'11 de desembre de 2017, a través de la Decisió PESC 2017/2315 del Consell⁶, els EEMM van decidir fer ús de l'art. 42.6 TUE i adoptar la PESCO. L'article 2 de la Decisió recull que 25 EEMM formaran part de la PESCO, tots menys Malta i Dinamarca. L'Annex 2 de la Decisió fixa una llista de 20 compromisos dirigits a invertir, planificar, desenvolupar i operar conjuntament en matèria de defensa. Aquests compromisos es divideixen en els cinc àmbits establerts en l'art. 2 del Protocol nº10 sobre la PESCO (Aldecoa & Pérez, 2018, p. 52 i 53): cinc compromisos orientats a augmentar el pressupost, la inversió i els projectes col·laboratius en defensa; sis compromisos vinculats al desenvolupament de capacitats i a l'impuls de projectes; tres compromisos centrats en millorar la disponibilitat, interoperabilitat, flexibilitat i capacitat de desplegament de les forces armades; tres compromisos per satisfer insuficiències en defensa; tres compromisos dirigits a col·laborar en el marc de l'AED.

L'art. 42.7 TUE recull la **clàusula d'assistència mútua** segons la qual si un EM és objecte d'una agressió armada en el seu territori, els altres EEMM l'hauran d'ajudar i assistir amb tots els mitjans al seu abast. Llavors, enfront d'una agressió armada, aquesta clàusula, d'una banda, estableix una aliança defensiva que troba el seu fonament en la defensa territorial (Aldecoa i Pérez, 2018, p. 17) i, d'altra banda, permet a l'EM atacat rebre ajuda a l'exterior si ho necessita. No obstant això, no existeix cap mecanisme que indiqui de quina forma ha de prestar-se l'ajuda (Molina & Benedicto, 2020, p. 86). Com indica Urrea (2010, p. 114 i 115), l'OTAN i la UEO també preveuen una clàusula de defensa que obliga als membres d'aquestes a ajudar a l'estat que ha sigut víctima d'un atac armat. Respecte a la UEO, aquesta va deixar d'estar operativa el 2011 i, per tant, ja no es pot invocar la clàusula que preveia. Quant a la clàusula de l'OTAN, ens hem de preguntar si hi ha una col·lisió de funcions amb la del TUE, qüestió sobre la que incidirem més endavant.

⁶ 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. (Diario Oficial de la Unión Europea L 331, de 14 de diciembre de 2017, p. 57-77). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=ES> Consulta: 17 d'abril de 2021

Relacionada amb la clàusula d'assistència mútua trobem la **clàusula de solidaritat** que, tot i estar regulada a l'art. 222 TFUE⁷, ofereix la possibilitat d'utilitzar instruments de la PCSD per garantir la seguretat interior (Aldecoa & Pérez, 2018, p. 20). L'article 222 TFUE diu que la UE i els seus EEMM actuaran conjuntament amb esperit de solidaritat si un EM és objecte d'un atac terrorista o víctima d'una catàstrofe natural o d'origen humà. Gràcies a aquesta, la UE pot mobilitzar tots els instruments de què disposi, inclosos els mitjans militars posats a la seva disposició pels EEMM, per complir, segons Urrea (2010, p. 117), una funció preventiva consistent en prevenir l'amenaça terrorista al territori dels EEMM; i, una funció reactiva dirigida a prestar assistència en el territori d'un EM, a petició de les seves autoritats polítiques, en cas d'atac terrorista o de catàstrofe natural o d'origen humà. En les actuacions reactives, la UE només podrà intervenir si ha existit una petició per part de les autoritats polítiques de l'Estat al qual es pretén assistir. Aquesta petició no és necessària en les actuacions de caràcter preventiu, ja que la tasca de prevenció que du a terme la UE consisteix, bàsicament, en l'adopció d'actes jurídics conforme els procediments establerts (Rubio, 2011, p. 45).

Per actuar a fora de la UE, els arts. 43 i 44 TUE preveuen diferents tipus de **missions a l'exterior** que amplien les "Missions Petersberg"⁸ del Tractat d'Amsterdam. L'art. 43 TUE especifica que la UE podrà recórrer a mitjans civils i militars per dur a terme: actuacions en matèria de desarmament; missions humanitàries i de rescat; les missions d'assessorament i d'assistència en qüestions militars; missions de prevenció de conflictes i de manteniment de la pau; missions en què intervinguin forces de combat per a la gestió de crisis, incloses les missions de restabliment de la pau i les d'estabilització un cop finalitzat el conflicte. A més, totes aquestes missions podran contribuir a la lluita contra el terrorisme.

En relació al paper de les institucions de la UE en la PCSD, el Tractat de Lisboa segueix una línia continuista i només introdueix canvis en la figura de l'AR. El **Consell Europeu** és l'encarregat de determinar els interessos estratègics de la UE, de fixar els objectius i de definir les orientacions generals de la PESC, inclòs l'àmbit de la defensa (art. 26 TUE). El **Consell**, basant-se en les orientacions generals donades pel Consell Europeu, adopta les decisions necessàries per definir i aplicar la PESC (art. 26.2 TUE) de manera que li correspon adoptar, a proposta de l'AR o d'un EM, decisions relatives a la PCSD i a l'inici d'una missió civil o militar (art. 42.4 TUE) definint l'objectiu, l'abast i les normes d'execució d'aquestes missions (art. 43.2 TUE). L'**Alt Representant per Afers Exteriors i Política de Seguretat (AR)**, s'encarrega d'elaborar

⁷ Per tant, fora del marc de regulació de la PCSD.

⁸ Les quals podien ser missions humanitàries o de rescat, missions de manteniment de la pau o missions d'establiment de la pau (Fuente Cobo et al., 2018, p. 65)

propostes en l'àmbit PESC (art. 42.4 TUE) i de coordinar les missions previstes a l'art. 43.1 TUE sota l'autoritat del Consell i en contacte permanent amb el CPS (art. 43.2 TUE). Per exercir les seves funcions, l'AR estarà assistit per l'Estat Major de la UE (EMUE) i dirigeix el Servei Europeu d'Acció Exterior (SEAE). A més, L'AR és el vicepresident de la Comissió i, com a tal, coordina i garanteix la coherència de la PESC⁹. La **Comissió** no té iniciativa en matèria de PESC ni de PCSD, però pot contribuir a enfortir la BTIDE gràcies a les seves funcions de proposta en l'àmbit industrial, que estan vinculades al mercat únic¹⁰. El **Parlament Europeu** té dret a ser consultat periòdicament sobre els aspectes principals i les opcions fonamentals de la PCSD i pot dirigir preguntes o formular recomanacions a l'AR i al Consell (art. 36 TUE). També li correspon elaborar dos informes, un sobre la PESC, que inclou elements relatius a la PCSD i, si escau, un altre sobre la PCSD elaborat per la Subcomissió de Seguretat i Defensa (Valer, 2018, p. 40). El **Tribunal de Justícia de la UE** (TJUE) no té atribuïda competència en l'àmbit de la de PCSD i no pot exercir control jurisdiccional sobre els actes adoptats en matèria de seguretat i defensa (Caballero, 2014, p. 30). En matèria PESC, el TJUE únicament pot controlar la legalitat de determinades decisions PESC que incorporin mesures restrictives contra persones físiques o jurídiques (2n paràgraf de l'art. 275 TFUE) i ha de garantir el respecte a l'art. 40 TUE (art. 24 TUE) que té per objectiu evitar interferències de la PESC en la resta de polítiques de la UE i protegir a la PESC d'una intromissió de la resta de polítiques (Rivas, 2017, p. 14).

Per últim, en relació amb el finançament, el Tractat de Lisboa estableix, en el primer i segon apartat de l'art. 41 TUE, que els costos administratius i els costos operatius de la PESC aniran a càrrec del pressupost de la UE excepte si són costos operatius amb repercussions en l'àmbit militar o de la defensa. Aquests últims no podran ser assumits pel pressupost de la UE. Això, com explica Ruiz (2017, p. 112-114), suposa un finançament dual de la PCSD que es finançarà a través del pressupost de la UE i gràcies a les aportacions dels EEMM. El pressupost de la UE es fa càrrec de tots els costos administratius i dels costos operatius de les missions civils, mentre que els EEMM¹¹ assumiran els costos operatius de les missions militars i contribuiran al pressupost de les agències relacionades amb la PCSD¹². Per facilitar el finançament dels costos comuns de les

⁹ Tribunal de Cuentas Europeo. (2019). *Análisis nº 09: La defensa europea*, p. 14 i 15. <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=51055> Consulta: 21 d'abril de 2021

¹⁰ *Ibidem*, p. 19.

¹¹ Excepte Dinamarca que no participa en l'elaboració i aplicació de les decisions i accions de la UE amb implicacions en l'àmbit de la defensa (Protocolo (Nº 22) Sobre La Posición de Dinamarca, 2012).

¹² Les agències relacionades amb la PCSD són l'Agència Europea de Defensa, l'Institut d'Estudis de la Seguretat de la UE i el Centre de Satèl·lits de la UE (Ruiz, 2017, p. 134).

operacions militars, el 2004, el Consell va crear el mecanisme Athena, regulat a la Decisió (PESC) 2015/528 del Consell¹³ i sobre el que més endavant profunditzarem.

1.2. L'EUGS COM A PUNT D'INFLEXIÓ

És a partir de la presentació de l'EUGS quan els EEMM de la UE comencen a cooperar i a fer ús de les eines previstes en el Tractat de Lisboa, que, fins aleshores, no havien tingut l'efectivitat esperada.

El 2015, l'entorn de seguretat de la UE era cada vegada més inestable i volàtil. La guerra a l'est d'Ucraïna, els conflictes a Síria i Iraq, l'expansió del Daesh, la crisi de Líbia i el sorgiment del terrorisme a l'Àfrica (especialment al Sahel, a Líbia i a la Banya d'Àfrica) constituïen amenaces directes per la seguretat de la UE. A més, la crisi financera sobre els pressupostos de defensa dels EEMM augmentava la necessitat de cooperar en el marc de la PCSD per millorar l'eficiència de la despesa nacional en defensa¹⁴. En aquest context, el juny de 2015, el Consell Europeu va sol·licitar a la llavors AR, Federica Mogherini, que revisés l'Estratègia Europea de Seguretat de 2003 que havia quedat obsoleta davant les noves amenaces. Un any més tard, el 28 juny de 2016, la mateixa AR va presentar al Consell Europeu l'Estratègia Global per la Política Exterior i de Seguretat de la Unió Europea amb el títol: “*Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*”. L'EUGS té per objectiu consolidar i reforçar a la UE com a actor normatiu¹⁵ i convertir-la en un actor estratègic que pugui fer front als riscos i a les amenaces que l'afectin.

¹³ 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, de 28 de marzo de 2015, p. 39-63). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0528&from=ES> Consulta: 26 de març de 2021

¹⁴ Parlamento Europeo. (2015). *Resolución, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común)*, p. 3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52015IP0213> Consulta: 5 d'abril de 2021

¹⁵ Una potència normativa és aquella el poder de la qual consisteix en la seva capacitat de transformar les normes internacionals, en aquest cas, dirigint-les cap a la defensa de valors compartits, com els drets humans, l'Estat de dret, etc. Aquesta dimensió internacional és conseqüència de el model intern de societat de benestar, que implica un equilibri entre mercat, societat i Estat (Aldecoa & Pérez, 2018, p. 10 i 11).

Per això, s'incorpora el concepte d'autonomia estratègica¹⁶, un concepte difús que en aquest treball es vol tractar a fons.

L'EUGS suposa un impuls per la PCSD que es veu reforçat per dos grans esdeveniments polítics, el Brexit i l'arribada de Donald Trump a la Casa Blanca. D'una banda, el Brexit provocava una extensió de l'antieuropèisme i dubtes sobre la viabilitat del projecte europeu, però, alhora, obria la possibilitat d'avançar en l'àmbit de la defensa on el Regne Unit havia estat el principal fre. D'altra banda, la victòria de Trump, que defensava l'abandonament progressiu del sistema multilateral per part dels EEUU i prioritzava els interessos nacionals a la seguretat internacional, remarcava la necessitat de què la UE assumís un paper de més responsabilitat en el món, en particular com a proveïdor de seguretat (Díaz, 2018, p. 9). Tot això va suposar que, el desembre de 2016, el Consell Europeu adoptés l'anomenat "Defence Package" amb l'objectiu d'articular les mesures necessàries per fer realitat la cooperació en defensa, l'aliança defensiva i l'autonomia estratègica de la UE. El "Defence Package" està format per tres pilars: el Pla d'Implementació de l'EUGS, el Pla d'Acció Europeu de Defensa (EDAP) i la col·laboració entre la UE i la OTAN¹⁷.

El 14 de novembre de 2016, l'AR va presentar el Pla d'Implementació de l'EUGS¹⁸ amb tres prioritats estratègiques: respondre als conflictes i a les crisis externes, desenvolupar les capacitats dels socis de la UE i protegir a la UE i als seus ciutadans. Per complir amb aquests objectius, el Consell va posar en marxa la Revisió Anual Coordinada de Defensa (CARD), una eina per identificar carències en capacitats i oportunitats de cooperació; va establir la necessitat d'adoptar la PESCO, que serà el marc que facilitarà el desenvolupament conjunt de capacitats; va crear la Capacitat Militar de Planificació i Execució (MPCC), una estructura de comandament per les missions a l'exterior; i, va apostar per millorar els instruments de resposta ràpida ("BattleGroups")¹⁹.

¹⁶ El text de l'EUGS diu: "un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras".

¹⁷ European Union. (2017). *Defence Package: Fact Sheet*. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_package_factsheet_0.pdf Consulta: 13 d'abril de 2021

¹⁸ Council of the European Union. (2016). *Implementation Plan on Security and Defence*. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf Consulta: 13 d'abril de 2021

¹⁹ European Union. (2017). *Defence Package: Fact Sheet*.

El 30 de novembre de 2016, la Comissió va presentar el Pla d'Acció Europeu de Defensa²⁰ (EDAP) amb la finalitat de desenvolupar les capacitats tecnològiques i industrials de la UE. Es vol fomentar una indústria europea de defensa innovadora, eficient i competitiva a escala mundial consolidant així la BTIDE. Per aconseguir això, la Comissió fa tres propostes: el Fons Europeu de Defensa (FED), que permetrà finançar projectes col·laboratius; el foment de les inversions en les cadenes de subministrament de defensa; i l'enfortiment del mercat únic de defensa europeu²¹.

Per últim, el 8 de juliol de 2016, a Varsòvia, la UE i l'OTAN van firmar una Declaració Conjunta²² en la qual s'establia una cooperació en set àmbits: la lluita contra les amenaces híbrides; la cooperació operativa incloent les qüestions marítimes; la ciberseguretat i la ciberdefensa; les capacitats de defensa; la indústria i la investigació en defensa; els exercicis conjunts; el suport als socis de l'est i del sud perquè desenvolupin les seves capacitats²³. El 2018, a la Cimera de Brussel·les, la UE i l'OTAN van firmar una altra Declaració Conjunta²⁴ on es reforça la seva cooperació.

En definitiva, amb la presentació de l'EUGS (2016) s'accelera el desenvolupament de la PCSD, entrant en funcionament una varietat d'instruments per assolir un nivell més elevat d'autonomia estratègica, concepte que s'abordarà a continuació.

²⁰ European Commission. (2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Defence Action Plan. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf Consulta: 30 de març de 2021

²¹ European Union. (2017). *Defence Package: Fact Sheet*.

²² EU-NATO. (2016). Joint declaration by the president of the European Council, the president of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf> Consulta: 15 d'abril de 2021

²³ European Union. (2017). *Defence Package: Fact Sheet*.

²⁴ EU-NATO. (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. https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf Consulta: 15 d'abril de 2021

II. L'AUTONOMIA ESTRATÈGICA DE LA UE

L'EUGS fa referència a l'autonomia estratègica, però no la defineix; dóna pistes sobre què significa autonomia estratègica, però no dota de contingut a aquesta. Franke i Varma (2019, p. 10 i 11) expliquen que no definir el concepte és una estratègia de la UE per tal que els partidaris d'aquest concepte, malgrat la manca d'acord sobre el seu significat, l'interpretin a la seva manera i recolzin les iniciatives relacionades. Això ha provocat que cada EM percebi l'autonomia estratègica de manera diferent.

Pels francesos l'autonomia estratègica és la capacitat de decidir i d'actuar lliurement en un món interdependent. Així, per França i dotze EEMM més (Alemanya, Espanya, Itàlia, Bèlgica, Irlanda, Suècia, Dinamarca, Lituània, Eslovàquia, Croàcia, Hongria i Romania) l'autonomia estratègica significa autonomia respecte d'altres poders i autonomia per dur a terme operacions. En canvi, per set EEMM (Àustria, Letònia, Estònia, Polònia, Luxemburg, Malta i Xipre), l'autonomia estratègica només implica autonomia respecte altres poders i, pels set EEMM restants (Portugal, Grècia, Bulgària, Eslovènia, República Txeca, Països Baixos i Finlàndia), únicament suposa autonomia per dur a terme operacions (Franke & Varma, 2019, p. 5).

Les diferències entre els EEMM no només són respecte al contingut de l'autonomia estratègica sinó també quant a la seva importància. França és la principal defensora de l'autonomia estratègica de la UE i considera que és un objectiu important, també ho fan Alemanya i Itàlia. En total, són disset, els EEMM que consideren l'autonomia estratègica com a objectiu important, mentre que els altres deu creuen que és poc important. Entre aquests últims hi trobem Dinamarca, que no participa en la PCSD, Luxemburg, que no mostra interès en temes de defensa i Suècia, que es mostra reticent pel seu *status* d'estat neutral (Franke & Varma, 2019, p. 6).

Especialment important és el debat sobre el nivell d'ambició que suposa l'autonomia estratègica. Vint-i-dos estats membres consideren que l'autonomia estratègica implica l'estabilització postconflicte i la gestió de crisis, vuit pensen que hauria de permetre a la UE dur a terme missions d'entrada en zones de conflicte i operacions de lluita en situacions d'intensitat alta, i set creuen que la UE hauria de tenir com a objectiu proporcionar una defensa col·lectiva (Franke & Varma, 2019, p. 14).

En la doctrina, tampoc existeix una interpretació única de l'autonomia estratègica, però aquest treball considera que l'autonomia estratègica és la capacitat de la UE d'actuar en qualsevol conflicte intern o extern amb les seves pròpies capacitats, civils i militars, i eines de seguretat i defensa, sense necessitat de què intervinguin els seus aliats, com l'OTAN o els EEUU, amb qui

poden compartir interessos, però amb qui també poden rivalitzar. La UE ha de disposar de les capacitats i els instruments per actuar juntament amb tercers, per exemple amb l'OTAN, o unilateralment, segons les seves necessitats (Molina & Benedicto, 2020, p. 69). És a dir, la UE ha de poder defensar els seus interessos, principis i valors (Fuente et al., 2018, p. 32).

Cal tenir present que la capacitat d'actuar de la UE no és total i absoluta. La UE no pot actuar quan, on i com vulgui, sinó que les seves actuacions han de respectar les obligacions internacionals. La Carta de Nacions Unides²⁵ (CNU) recull el principi d'igualtat sobirana dels Estats (art. 2.1 CNU), que implica el reconeixement i respecte recíproc de la independència i igualtat d'aquests, el principi de no intervenció, que prohibeix interposar-se en assumptes interns dels Estats (art. 2.7 CNU), i el principi de prohibició de l'ús de la força armada (art. 2.4 CNU), que es pot entendre com la més greu vulneració del principi de no intervenció (Roncagliolo, 2015, p. 473 i 496). Per respectar aquests principis, les actuacions de la UE a l'exterior han d'estar emparades per una resolució del Consell de Seguretat de les Nacions Unides o han de comptar amb el consentiment vàlid de l'Estat on es vol intervenir (Barceló, 2012, p. 102).

Per Aldecoa i Pérez, (2018, p. 20 i 21), el desenvolupament de l'autonomia estratègica és indispensable per dos motius: en primer lloc, a causa de l'augment de riscos i amenaces que afecten la UE, al seu model i a la seva societat i, en segon lloc, perquè un actor polític global, com la UE, ha de responsabilitzar-se de la seva pròpia defensa i no subrogar-la a altres com passa amb l'OTAN. Benedicto (2017, p. 240) indica que per desenvolupar l'autonomia estratègica es requereix «un aumento del presupuesto para seguridad y defensa, mayores capacidades y cooperación, una estructura militar más unida, una sólida industria europea de defensa y voluntad política por parte de los Estados miembros». Llavors, entenem que el concepte d'autonomia estratègica està format per tres vessants: la política, la industrial i l'operacional (Arteaga, 2017, p. 1). Cal precisar que l'autonomia estratègica no es pot entendre com una qüestió binària sinó que es poden assolir diferents graus d'autonomia en els àmbits polític, industrial i operacional (Franke & Varma, 2019, p. 6).

Per seguir desenvolupant el concepte d'autonomia estratègica i per analitzar com els instruments previstos en el Tractat de Lisboa i els que s'han adoptat després de la presentació de l'EUGS afecten a l'autonomia estratègica, convé centrar-nos primer en l'autonomia política de la UE, després l'autonomia industrial i, per últim en l'autonomia operacional.

²⁵ Carta de les Nacions Unides, San Francisco, 26 de juny de 1945. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>

2.1. L'AUTONOMIA POLÍTICA

L'autonomia política s'ha definit com la capacitat de fixar objectius i prendre decisions en l'àmbit de la defensa (Vallès, 2019, p. 42). La UE és capaç de prendre decisions relacionades amb la defensa. Ara bé, cal tractar dues situacions que afecten o poden afectar a l'autonomia política de la UE. La primera d'elles és el sistema presa de decisions en l'àmbit de la PESC i la segona és la relació de la UE amb l'OTAN i, dins d'aquesta, amb el seu líder, els EEUU.

2.1.1. Un sistema de presa de decisions marcat per la intergovernamentalitat

La defensa segueix sent competència dels EEMM, ja que forma part del nucli dur de la seva sobirania. En conseqüència, la presa de decisions en la PESC i, per extensió, en la PCSD es regeix per una lògica intergovernamental, on impera la unanimitat i on els EEMM decideixen segons els seus interessos nacionals i la seva concepció sobre l'ús de la força i la intervenció externa (Molina & Benedicto, 2020, p. 79).

L'art. 31.1 TUE estableix que el Consell Europeu i el Consell adoptaran per unanimitat les decisions relacionades amb la PESC, excepte els casos en què es disposi una altra cosa. Aquest sistema alenteix la presa de decisions i redueix l'efectivitat de les mateixes (Ginés, 2020, p. 13), alhora, que comporta un risc de bloqueig (Urrea, 2010, p. 101). Per reduir el risc de bloqueig, el segon paràgraf de l'art 31.1 TUE preveu el mecanisme d'abstenció constructiva²⁶ que atorga un dret d'abstenció als EEMM. Ara bé, aquest mecanisme no elimina el risc que suposa la unanimitat, ja que cada EM segueix disposant de la facultat de bloquejar qualsevol decisió que sigui contrària als seus interessos nacionals. L'única forma d'acabar amb el dret de veto dels EEMM exigeix adoptar un sistema de votació per majoria qualificada com a regla general de presa de decisions en l'àmbit de la PESC i la PCSD.

L'ús de la majoria qualificada en la PESC i la PCSD faria de la UE un actor internacional més fort, més eficaç i més creïble, ja que facilitaria a la UE adoptar posicions i reaccionar amb més rapidesa i eficiència als reptes de la política exterior. La majoria qualificada és avui la norma estàndard de votació per a la presa de decisions a la UE en els àmbits on hi ha hagut cessió de

²⁶ Es va introduir amb el Tractat d'Amsterdam. Per tal que aquest mecanisme operi han de donar-se tres condicions: ha de tractar-se d'una decisió en l'àmbit PESC que per ser adoptada requereixi unanimitat en el Consell Europeu o Consell; al moment de la votació algun EM ha de mostrar la voluntat d'abstenir-se a través d'una declaració formal, acceptant que la decisió entri en vigor per la resta d'EEMM i vinculi a la UE; i, el número d'EEMM que manifesten la voluntat d'abstenir-se no pot ser igual o superior al d'un terç dels EEMM que reuneixin com a mínim un terç de la població de la UE (Urrea, 2010, p. 101-103)

competències. Això contrasta amb la PESC, on el vot per unanimitat continua sent la norma general degut a la lògica intergovernamental que segueix imperant en aquesta política. Per tant, l'ús de la majoria qualificada en la PESC i la PCSD no suposaria una excepció sinó que permetria equiparar la presa de decisions en l'àmbit PESC amb la resta²⁷.

En el Discurs sobre l'estat de la Unió de 2018²⁸, l'aleshores president de la Comissió, Jean-Claude Juncker, va dir que, si vol ser un actor creïble en l'escena internacional, la UE ha de simplificar els seus processos de presa de decisions. Per això proposava substituir la unanimitat per la majoria qualificada en tres àrees relacionades amb la PESC: posicions sobre preguntes relacionades amb drets humans en fòrums internacionals; decisions per establir règims de sancions; i, decisions per iniciar missions civils de resposta a crisis a l'exterior. A més, destaca aquest canvi no implicaria una modificació del TUE, ja que aquest, a l'art. 31.3, recull la "clàusula passarel·la" que permet ampliar l'ús el vot per majoria qualificada en el Consell si els Estats membres, en el Consell Europeu, ho acorden per unanimitat. Ara bé, l'art. 31.4 TUE estableix que no es podrà fer ús de la clàusula passarel·la si les decisions tenen repercussions en l'àmbit militar o de la defensa. Llavors, per implementar l'ús de la majoria qualificada en l'àmbit de la PCSD serà necessària una reforma del Tractat.

En sintonia amb la proposta de Juncker, França i Alemanya, en la Declaració de Meseberg de 2018²⁹, van acordar investigar noves formes per augmentar la rapidesa i l'eficàcia en la presa de decisions de la UE en l'àmbit PESC, destacant que s'han d'explorar les possibilitats per fer ús del vot per majoria qualificada substituint la unanimitat. Tanmateix, remarquen la necessitat de desenvolupar una cultura estratègica comuna i coherent, un requisit polític essencial per tal que la UE assoleixi un major grau d'autonomia estratègica (Arteaga, 2017, p. 5). Per Josep Borrell, actual AR de la UE, una cultura estratègica comuna significa una forma comuna de veure el món i de definir les amenaces i reptes per afrontar-los junts³⁰. Així, la UE ha de configurar una cultura

²⁷ European Commission. (2018). *Qualified majority voting: a tool to make Europe's Foreign and Security Policy more effective*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-qmv_en.pdf
Consulta: 15 d'abril de 2021

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ France & Germany. (2018). Meseberg Declaration: Renewing Europe's promises of security and prosperity. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18> Consulta: 23 de març de 2021

³⁰ Borrell, J. (21/6/2020). Seguridad y defensa de Europa: el camino a seguir. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/81809/node/81809_es Consulta: 27 d'abril de 2021

estratègica europea, que no sigui la suma dels interessos nacionals (Vallès, 2019, p. 44) sinó un acord sobre els interessos, els valors i les prioritats que comparteixen, així com sobre les amenaces i els supòsits en què es podria desplegar un l'ús legítim de la força (Benedicto, 2020, p. 266). En aquest sentit, el Parlament Europeu diu que és necessària una orientació estratègica que faciliti el camí cap a una cultura estratègica més harmonitzada i agilitzi la presa de decisions de la UE³¹.

Fins al moment, l'únic intent real de flexibilitzar la presa de decisions ha estat l'adopció de la PESCO el 2017 que ofereix una oportunitat de cooperació reforçada en matèria de defensa, als EEMM que tinguin la voluntat i la capacitat de fer-ho³². Cózar (2017, p. 21) indica que la PESCO permet als EEMM avançar a una major velocitat en la cooperació en defensa a través del que s'anomena "una Europa a dues velocitats" on els EEMM més contraris a la cooperació en l'àmbit de la defensa no podran frenar a aquells disposats a cooperar més intensament. Això és gràcies al sistema de votació previst a l'art. 46.6 TUE on s'estableix que, en el marc de la PESCO, les decisions adoptades pel Consell només requeriran la unanimitat dels EEMM que hi participin. Per tant, els EEMM no participants en aquesta no tenen dret de veto respecte a les decisions adoptades en el marc de la PESCO. Com veurem, la PESCO facilita la cooperació dels EEMM en el desenvolupament de capacitats conjuntes, però, el gran nombre d'EEMM participants (25 de 27), tots ells amb diferents cultures estratègiques, i un procés decisorí marcat per la unanimitat dificulten, igual que passa fora de la PESCO, l'adopció de decisions ambicioses relacionades amb l'autonomia estratègica.

2.1.2. La relació UE-OTAN. Un obstacle per l'autonomia estratègica?

La UE i l'OTAN són organitzacions diferents i, per tant, poden tenir ambicions o objectius diferents (Fuente et al., 2018, p. 31). L'EUGS proposa un nivell més elevat d'ambició en l'àmbit de la defensa i avançar cap a l'autonomia estratègica. Ens hem de preguntar si la relació amb l'OTAN i el seu líder, els EEUU, pot suposar un obstacle per la UE a l'hora d'avançar cap a aquest objectiu.

³¹ Parlamento Europeo. (2021). *Informe anual de 2020 sobre la aplicació de la política comú de seguretat y defensa (2020/2207(INI))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0013_ES.pdf Consulta: 19 d'abril de 2021

³² Parlamento Europeo. (2020). *Aplicación y gobernanza de la Cooperación Estructurada Permanente*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/659280/EPRS_ATA\(2020\)659280_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/659280/EPRS_ATA(2020)659280_ES.pdf) Consulta: 27 d'abril de 2021

Trump i la seva administració, en diverses ocasions, van criticar la UE i els seus esforços per construir la seva capacitat de defensa comuna, tot insistint que els estats europeus haurien de fer més per enfortir les seves capacitats (Franke & Varma, 2019). En una d'aquestes ocasions, el 2019, dos subsecretaris nord-americans del Departament d'Estat i del Departament de Defensa van enviar una carta³³ a la llavors AR, Federica Mogherini, criticant els Fons Europeu de Defensa (FED) i la PESCO, ja que aquestes iniciatives podrien conduir a la redundància dels programes i interferien en la missió de l'OTAN. Aquesta posició dels EEUU va aixecar la preocupació d'alguns EEMM, ja que per 17 EEMM les implicacions que un nivell més elevat d'autonomia estratègica pot tenir en la relació amb els EEUU és un tema important de debat. No obstant això, la majoria dels EEMM consideren que les preocupacions dels Estats Units són estranyes atès que l'autonomia estratègica és la millor manera de respondre a les crides dels EEUU perquè Europa assumeixi una part més gran de la càrrega en defensa. Gairebé tots els EEMM de la UE entenen que l'autonomia estratègica és perfectament compatible amb els seus compromisos amb l'OTAN si s'eviten deslligar, duplicar o discriminar les activitats de l'OTAN i la UE (Franke & Varma, 2019).

En l'EUGS trobem: "Nuestra Unión va a trabajar para reforzar a nuestros socios: seguiremos profundizando el vínculo transatlántico y nuestra asociación con la OTAN" (p. 3). Per tant, es reforça la relació UE-OTAN. En concret, l'EUGS aposta per una relació de cooperació basada en la complementarietat i en l'autonomia de decisió d'ambdues parts (p. 15). Per tant, aquesta relació té tres característiques importants: la cooperació, la complementarietat i l'autonomia de decisió.

La cooperació comporta que la UE i l'OTAN col·laboraran en aquells àmbits on tinguin un interès comú. El Pla d'Implementació de l'EUGS estableix explícitament que l'autonomia estratègica implica la capacitat d'actuar i cooperar amb socis internacionals, com l'OTAN, sempre que sigui possible. Per això, i amb la finalitat de promoure la col·laboració, la UE i l'OTAN van firmar, el 2016 a Varsòvia, una Declaració Conjunta on es va pactar una cooperació en set àmbits: la lluita contra les amenaces híbrides; la cooperació operativa incloent les qüestions marítimes; la ciberseguretat i la ciberdefensa; les capacitats de defensa; la indústria i la investigació en defensa; els exercicis conjunts; el suport als socis de l'est i del sud perquè desenvolupin les seves capacitats. El 2018, a la Cimera de Brussel·les, la UE i l'OTAN van firmar una altra Declaració

³³ M. Lord, Ellen & L. Thompson, Andrea (1/5/2019). (Carta a l'AR, Federica Mogherini). <https://int.nyt.com/data/documenthelper/1073-19-5-1-02-letter-to-hrvp-moghe/6cdebd319d226b532785/optimized/full.pdf#page=1> Consulta: 5 de maig de 2021

Conjunta per seguir amb la seva cooperació, centrant-se en la mobilitat militar, la lluita contra el terrorisme, la resiliència enfront d'amenaces químiques, biològiques, radiològiques i nuclears i promoure la seguretat de les dones.

La complementarietat té l'objectiu d'evitar duplicitats i la coincidència de funcions³⁴. El Parlament Europeu³⁵ considera que la relació de cooperació entre la UE i l'OTAN ha de ser complementària respectant les característiques i funcions respectives i evitant reproduir o substituir estructures sense necessitat. Tot i aquest marc de complementarietat, existeix un debat sobre la col·lisió de funcions en la defensa col·lectiva, ja que tant l'OTAN com la UE preveuen una clàusula amb aquest objectiu³⁶. En aquest sentit, l'EUGS és molt clara: "en lo que se refiere a la defensa colectiva, la OTAN sigue siendo el marco principal para la mayoría de los Estados miembros" (p. 15). Per tant, els EEMM de la UE que, alhora ho siguin de l'OTAN (21 dels 27) estaran protegits per aquesta. L'art. 42.7 TUE, que preveu la clàusula d'assistència mútua, també recull que l'OTAN seguirà sent, pels EEMM de la UE que formin part d'aquesta, el fonament de la defensa col·lectiva i l'organisme d'execució d'aquesta. No obstant això, hi ha EEMM de la UE que no formen part de l'OTAN i, aquests, en cas de ser atacats podrien activar la clàusula d'assistència mútua per tal que la resta d'EEMM de la UE acudissin a la seva ajuda. D'aquesta manera tots els EEMM de la UE tenen garantida la defensa col·lectiva ja sigui en el marc de l'OTAN o de la UE.

L'autonomia de decisió implica que la UE ha de poder prendre totes aquelles decisions en matèria de seguretat i defensa que la consolidaran com un actor fiable en matèria de seguretat i la capacitaran per actuar amb l'OTAN o de manera autònoma (Benedicto, 2017, p. 244). És a dir, que la relació amb l'OTAN no pot impedir la capacitat de la UE de prendre decisions que li permetin actuar en zones d'interès no concordants amb les de l'aliança atlàntica, per exemple, la UE ha de ser capaç de prendre decisions per actuar, sense necessitat de l'OTAN, en el Sahel i el Sud del Mediterrani³⁷, així com per fer front al terrorisme i garantir la defensa dels EEMM de la UE que no són part de l'OTAN (De Castro & Borrajo, 2019, p. 204).

³⁴ Tribunal de Cuentas Europeo. (2019). *Análisis n° 09: La defensa europea*, p. 33.

³⁵ Parlamento Europeo. (2021). *Informe anual de 2020 sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (2020/2207(INI))*.

³⁶ Art. 5 del Tractat de l'Atlàntic Nord i art. 42.7 TUE.

³⁷ Vint-i-quatre estats membres creuen que els esforços de l'ESA haurien de centrar-se en Europa i el seu veïnat, inclosos l'Orient Mitjà i el nord d'Àfrica. Vint-i-dos estats membres consideren que l'ESA es refereix a l'estabilització post-conflicte i la gestió de crisis (Franke & Varma, 2019).

En definitiva, la UE no pretén rivalitzar amb l'OTAN sinó obtenir les capacitats per actuar de forma autònoma (Fuente Cobo et al., 2018, p. 31). Per obtenir aquestes capacitats, i actuar amb independència de l'OTAN quan els seus interessos no coincideixin, la UE ha de poder prendre les decisions oportunes sense ser obstaculitzada. Així es recull en la Declaració de Conjunta sobre la cooperació UE-OTAN adoptada el 2018 a la Cimera de Brussel·les, on es fa referència a la necessitat de respectar l'autonomia en la presa de decisions. Per tant, almenys en teoria, la relació amb l'OTAN ha de respectar l'autonomia política de la UE.

2.2. L'AUTONOMIA INDUSTRIAL

L'autonomia industrial és la facultat per fabricar les capacitats requerides per poder actuar (Benedicto, 2020, p.265). És a dir, la UE tindrà plena autonomia industrial quan disposi d'una indústria de defensa europea que sigui capaç de subministrar als EEMM totes aquelles capacitats necessàries per actuar quan sigui convenient. Per tant, per proveir-se de les seves pròpies capacitats, la UE necessita una forta Base Tecnològica i Industrial de Defensa Europea (BTIDE) que només es pot aconseguir a través de la cooperació entre els EEMM.

2.2.1. El cost de la ineficiència

La BTIDE es caracteritza per la seva fragmentació. La realitat és que la majoria dels EEMM de la UE perceben la indústria de defensa com un assumpte nacional i intenten mantenir una base industrial i tecnològica pròpia, cosa que ha originat un mercat inefectiu i molt costós a causa de duplicitats³⁸ (Sánchez, 2019). El 2017, la UE estimava, que el 80% de les adquisicions i el 90% de les investigacions es feien a escala nacional, això suposa una falta de cooperació entre els EEMM en l'àmbit de la defensa que costa anualment entre 25.000 i 100.000 milions d'euros³⁹. Per augmentar l'eficiència de la despesa en defensa dels EEMM és necessària la cooperació entre aquests, així es potenciarà l'ús de les economies d'escala i s'evitaran duplicitats contribuint, alhora, a la interoperabilitat de les capacitats (Álvarez & Iglesias, 2018, p. 6 i 7).

A la primera part d'aquest treball, hem dit que el Tractat de Lisboa va introduir un conjunt d'instruments per facilitar la cooperació en defensa dels EEMM. És en relació amb l'autonomia

³⁸ La UE té 17 models de tancs de combat, 29 tipus de destructors i fragates i 20 avions de combat diferents. En canvi, els EEUU en tenen 1 model tanc de combat, 4 tipus de fragates i destructors i 6 avions de combat diferents. <https://www.iddportugal.pt/wp-content/uploads/2017/11/defending-europe-factsheet.pdf>

³⁹ European Commission. (2017). *Defending Europe: The case for greater EU cooperation on security and defence*. http://www.europedirectbizkaia.org/wp-content/uploads/2017/06/defending-europe-factsheet_en_01.pdf Consulta: 16 d'abril de 2021

industrial que dos d'aquests, l'Agència Europea de Defensa (AED) i la PESCO, cobren gran importància. També, el Fons Europeu de Defensa (FED), adoptat després de la presentació de l'EUGS, té un paper rellevant.

2.2.2. La identificació de les capacitats de defensa necessàries per la UE

L'EUGS estableix que: “La sincronización progresiva y la adaptación mutua de los ciclos de planificación de la defensa nacional y las prácticas de desarrollo de capacidades pueden mejorar la convergencia estratégica entre los Estados miembros” (p. 15).

Des del 2008, una de les funcions més importants de l'AED, amb la col·laboració dels EEMM, és l'elaboració periòdica del Pla de Desenvolupament de Capacitats (CDP). El CDP és un mètode de planificació que, havent analitzat els escenaris de seguretat futurs, proporciona una imatge de les capacitats que la UE necessitarà a llarg termini. Això serveix per augmentar la coherència de la planificació en defensa dels EEMM. L'últim CDP, que va ser aprovat el juny del 2018, identifica 11 àmbits prioritaris en desenvolupament de capacitats: capacitats per operacions de resposta cibernètica, serveis d'informació i comunicació espacials, superioritat en la informació, capacitats de combat terrestre, capacitats logístiques i de suport mèdic, maniobrabilitat naval, control submarí, superioritat aèria, mobilitat aèria, integració de les capacitats aèries i capacitats que contribueixin a assolir el nivell d'ambició de la UE⁴⁰.

Juntament amb l'elaboració del CDP, l'AED s'encarrega de la Revisió Anual Coordinada de Defensa (CARD). El 18 de maig de 2017, el Consell va ratificar la CARD com a part del Pla d'Aplicació de l'EUGS. És un mecanisme de recopilació d'informació que s'encarrega de buscar deficiències en capacitats de defensa per, posteriorment, fomentar el desenvolupament conjunt d'aquestes capacitats garantint la coherència de la despesa en defensa dels EEMM⁴¹. Al aprovar-se la CARD, es va posar en marxa una prova pilot.

El primer pas de la prova pilot va ser l'obtenció d'informació actualitzada i detallada sobre la despesa en defensa dels EEMM. L'AED es va encarregar de recopilar tota la informació

⁴⁰ European Defence Agency. (2018). *The EU Capability Development Priorities (2018 CDP revision)*, p. 3, 6 i 7. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/eda-brochure-cdp> Consulta: 16 d'abril de 2021

⁴¹ European Defence Agency. (2019). CARD's on the table: fostering coherent defence capability development in Europe. *European Defence Matters*, (18), 12-14. [https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/final-full-magazine-edm18-\(pdf\).pdf](https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/final-full-magazine-edm18-(pdf).pdf)

disponible dels EEMM relativa a la despesa en defensa i als esforços en desenvolupament de capacitats militars. Posteriorment, es va establir un diàleg entre els EEMM i l'AED per aclarir, validar i completar algunes de les dades recopilades. Acabats els diàlegs bilaterals, l'AED va fer una anàlisi (anàlisi CARD) on va compilar i analitzar la informació recollida, va identificar tendències en la despesa en defensa dels EEMM i oportunitats de cooperació. Per últim, l'AED va redactar un informe (informe CARD) que recollia els resultats de la revisió, així com, algunes recomanacions⁴².

Les conclusions extretes de la prova pilot van ser⁴³:

- La bona rebuda, per parts dels EEMM, dels diàlegs bilaterals que han permès als EEMM i a l'AED participar en discussions sobre la despesa col·lectiva en defensa, els compromisos operatius, la implementació del CDP i les possibles oportunitats de col·laboració.
- L'ús, per part de la CARD, de tota la informació recopilada per l'AED per tal de no haver de fer sol·licituds addicionals d'informació als EEMM i reduir així la càrrega administrativa d'aquests.
- Els EEMM segueixen planificant i adquirint segons la seva perspectiva. La UE necessita passar cap a una planificació sistemàtica i estructurada des d'una perspectiva europea.

La CARD es basa en un procés cíclic de dos anys. Un cop finalitzada la prova pilot, l'octubre de 2019, es va llançar el primer cicle CARD pel període 2019-2020. Respecte a la metodologia seguida, ha sigut la mateixa que per la prova pilot: una primera fase on l'AED recopila informació, una segona fase en què l'AED estableix un diàleg bilateral amb cada EM per completar la informació, una tercera fase on l'AED emet l'anàlisi CARD on s'analitza la informació recollida i, una última fase en què l'AED redacta l'informe CARD on es presenten els resultats i es fan recomanacions⁴⁴.

⁴² European Defence Agency. (n.d.). *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*. [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card))

Consulta: 28 d'abril de 2021

⁴³ European Defence Agency. (2018). CARD: From trial run to first full cycle starting in 2019. *European Defence Matters*, (16), p. 30-33. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm16>

⁴⁴ European Defence Agency. (2020). *Results of First Coordinated Annual Review on Defence*. [https://www.infodefensa.com/archivo/files/2020-11-20-card%20\(1\).pdf](https://www.infodefensa.com/archivo/files/2020-11-20-card%20(1).pdf) Consulta: 30 d'abril de 2021

El novembre de 2020, es va presentar l'informe CARD⁴⁵ que identifica 55 oportunitats de col·laboració en l'àmbit de les capacitats en defensa i 56 oportunitats de cooperació en I+T. No obstant això, l'informe CARD recomana centrar-se en sis àmbits de cooperació que tenen potencial, ja que la majoria dels EEMM hi estan interessats. A més, les capacitats que s'obtingran de la cooperació en aquests sis àmbits suposaran una important aportació al conjunt de les capacitats disponibles en defensa de la UE. Aquests sis àmbits de cooperació són⁴⁶:

- Un tanc de combat: actualment, l'àmbit de vehicles de combat és dels més fragmentats, cosa que encareix els programes de modernització o substitució quedant, els vehicles, obsolets o envellits. Els vehicles de combat segueixen sent molt importants a l'hora de desenvolupar missions terrestres per això la majoria dels EEMM tenen programes per substituir-los. Es recomana que cooperin entre ells per reduir les despeses i, a llarg termini, desenvolupar un tanc de combat de forma conjunta.
- Sistemes pels soldats: millorar la protecció individual dels soldats perquè puguin actuar amb més seguretat en qualsevol entorn (armes més petites, sistemes de visió nocturna, comunicacions, etc.).
- Un vaixell de patrulla marítima: capacitat clau per assegurar la presència militar en el mar.
- Sistemes per combatre amenaces aèries: inclou drons, sistemes de vigilància i defensa aèria, defensa antimíssils, etc.
- Defensa a l'espai: assegurar l'accés als serveis espacials (comunicació per satèl·lit, posicionament i navegació, etc.) i la protecció dels actius a l'espai.
- Millorar la mobilitat militar: facilitar el moviment de tropes i material militar. Desenvolupar el transport terrestre, marítim i aeri necessari i millorar procediments de mobilització és essencial per la defensa i seguretat de la UE.

En definitiva, podem dir que l'AED, a través del CDP, determina quines són les capacitats que la UE necessitarà i, mitjançant la CARD, identifica carències i oportunitats de cooperació. Llavors, tant l'AED, incorporada al Tractat de Lisboa, com la CARD, que apareix just després de la presentació de l'EUGS, contribueixen a l'autonomia industrial de la UE fomentant la cooperació entre els EEMM en l'obtenció de capacitats.

⁴⁵ European Defence Agency. (2020). *2020 CARD report*. <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf> Consulta: 16 d'abril de 2021

⁴⁶ European Defence Agency. (2020). *Results of First Coordinated Annual Review on Defence*.

2.2.3. La PESCO: l'eina per obtenir les capacitats en defensa

L'Annex I de la Decisió PESC 2017/2315 del Consell per la qual s'adopta la PESCO, defineix aquesta com un marc jurídic europeu ambiciós, vinculant i inclusiu per realitzar inversions en la seguretat i la defensa del territori de la UE i els seus ciutadans. Així, la PESCO proporciona un espai perquè tots els EEMM millorin els seus mitjans militars i les seves capacitats de defensa a través d'iniciatives ben coordinades i de projectes concrets, basats en un o diversos compromisos més vinculants. La PESCO és l'eina per obtenir les capacitats en defensa necessàries per la UE, ja que la majoria dels compromisos i dels projectes adoptats tenen aquest objectiu.

Hem dit que els EEMM participants en la PESCO assumeixen una llista de 20 compromisos dirigits a invertir, planificar, desenvolupar i operar conjuntament en matèria de defensa. En relació amb l'autonomia industrial, com indica García (2020, p. 63), els EEMM participants, amb la finalitat de millorar l'eficiència de les inversions en capacitats militars i enfortir la BTIDE, han acordat els següents compromisos:

- Incrementar regularment els pressupostos en defensa (compromís 1r).
- Destinar el 20% de la despesa en defensa per desenvolupar les capacitats estratègiques necessàries d'acord amb el Pla de Desenvolupament de Capacitats (CDP) i la Revisió Anual Coordinada de la Defensa (CARD) (compromís 2n).
- Augmentar els projectes de col·laboració (compromís 3r)
- Incrementar la despesa en defensa dedicada a I+T perquè s'acosti el 2% de la despesa total en defensa (compromís 4t)
- Participar en la CARD i el FED (compromisos 6è, 7è i 8è).
- Superar les deficiències determinades pel CDP i la CARD (compromís 15è).
- Participar en almenys un projecte de la PESCO (compromís 17è).
- Utilitzar l'AED per al desenvolupament conjunt de capacitats (compromís 18è).
- Garantir que els projectes de col·laboració facin la indústria de defensa europea més competitiva a través d'una política industrial adequada que eviti duplicitats innecessàries (compromís 19è).
- Garantir que els programes de cooperació i les estratègies d'adquisició dels Estats participants tinguin un impacte positiu en la BTIDE (compromís 20è).

La PESCO no només obliga als EEMM participants a assumir aquests compromisos sinó que també ofereix un marc perquè els EEMM cooperin a través de l'adopció conjunta de projectes encarrilats a millorar les capacitats de defensa de la UE. Els projectes PESCO han de tenir un clar valor afegit abordant les necessitats operatives de la UE i contribuint a complir els compromisos de l'annex II. En l'actualitat hi ha un total de 47 projectes. El 6 de març de 2018, el Consell va

adoptar el primer conjunt de 17 projectes. El Consell va adoptar un segon conjunt de 17 projectes el 20 de novembre de 2018. I, el 12 de novembre de 2019, un tercer conjunt de 13 projectes, que van elevar el nombre a un total de 47 projectes⁴⁷.

Si ens centrem només en el nombre de projectes, 47, podríem concloure que la PESCO ha estat un èxit. Ara bé, tot i que la PESCO ha arrancat amb força, tots els projectes s'enfronten a uns reptes comuns: no tenen terminis clars, depenen del FED per obtenir recursos i estan lluny de cobrir tots els buits existents (Béraud-Sudreau et al., 2019, p. 2). Biscop (2020) assenyala que els projectes actuals no resolen les principals deficiències de la UE, fins i tot, diu que si els 47 projectes assolissin els seus objectius, la UE no seria molt més capaç del que és avui. Per solucionar això, la PESCO ha de centrar-se en un objectiu comú i ha de donar prioritat als projectes més importants, entenen per projectes rellevants aquells dirigits a satisfer les necessitats detectades pel CDP.

2.2.4. El finançament de la UE per desenvolupar capacitats de defensa

La PESCO obre la porta perquè els EEMM adoptin projectes de desenvolupament conjunt de capacitats en defensa. Ara bé, sense finançament és impossible desenvolupar aquests projectes. L'art. 8 de la Decisió PESC 2017/2315 estableix la forma de finançament de la PESCO. Les despeses administratives de les institucions de la UE ocasionades per l'aplicació PESCO aniran a càrrec del pressupost de la Unió. Però, les despeses administratives ocasionades pels projectes empresos en el marc de la PESCO aniran a càrrec dels EEMM que hi participin. Afegint que el pressupost general de la UE, respectant els Tractats i a través dels instruments pertinents, podrà contribuir al desenvolupament dels projectes adoptats en la PESCO, això es fa a través del FED.

El Fons Europeu de Defensa (FED) és el pilar més important del Pla d'Acció Europeu de la Defensa (EDAP) que té com a objectiu ajudar als EEMM a desenvolupar capacitats tecnològiques i industrials en defensa, així com, fomentar una indústria de defensa europea competitiva, innovadora i eficient. El FED ha de servir per millorar les inversions en investigació i desenvolupament conjunt de productes i tecnologies de defensa. Així, podem dir que té dos objectius: d'una banda es dóna suport a la investigació col·laborativa introduint noves tecnologies, incloses les disruptives i, d'altra banda, s'incentiva el desenvolupament col·laboratiu

⁴⁷ European Union. (2020). *Permanent structured cooperation - PESCO: Deepening defence cooperation among EU member states*. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2020-v1.pdf
Consulta: 17 d'abril de 2021

de productes i tecnologies, aconseguint economies d'escala més grans, reduint el risc que es produeixin duplicitats innecessàries i millorant l'eficiència en la despesa⁴⁸.

Per complir amb els seus dos objectius i, en consonància amb aquests, el FED està format per dues seccions. En primer lloc, la Secció d'Investigació té per objectiu finançar projectes d'investigació en defensa a escala europea. Està composta per dues fases: en la primera fase, prevista pel període 2017-2019, es va dur a terme l'Acció Preparatòria per la Investigació en Defensa que estava dotada amb 90 milions d'euros per estimular la investigació en defensa. En la segona fase, prevista pel període 2021-2027, coincidint amb el Marc Financer Plurianual (MFP), s'adoptarà un Programa Europeu per la Investigació en Defensa que servirà per augmentar el finançament en I+D+i (Investigació + Desenvolupament + innovació) en defensa (Álvarez & Iglesias, 2018, p. 9 i 10).

En segon lloc, la Secció de Capacitats té la finalitat de desenvolupar i obtenir productes i tecnologia (capacitats) en defensa de forma conjunta pels EEMM. En aquesta, i a diferència de l'anterior, la UE no finançarà totalment els projectes sinó que complementa el finançament aportat pels EEMM que decideixen quines són les seves prioritats. La Secció de Capacitats està formada també per dues fases. En la primera, pels anys 2019-2020, s'ha portat a terme el Programa Europeu de Desenvolupament Industrial, dotat amb 500 milions d'euros, amb la finalitat de demostrar la viabilitat d'aquesta iniciativa. En la segona, 2021-2027, es desplegarà el Programa de Desenvolupament Conjunt de Capacitats de Defensa⁴⁹.

Per assegurar la congruència entre les dues seccions, trobem el Consell o Junta de Coordinació, format per la Comissió, l'AR, els EEMM, l'AED i, si escau, representants de la indústria de defensa europea (Álvarez & Iglesias, 2018, p. 13).

Respecte als projectes subvencionats a través del FED, l'art. 11 del Reglament del FED estableix que aquest donarà suport, a través de finançament, tant a la investigació i desenvolupament de nous productes o tecnologies com a la millora dels ja existents. És a dir, que d'acord amb les

⁴⁸ Comisión Europea. (2018). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa, p. 15 i 16. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-476-F2-ES-MAIN-PART-1.PDF>

Consulta: 30 abril de 2021

⁴⁹ Ministerio de Defensa. (2017). El Plan de Acción Europeo de la Defensa, p. 6. https://campus.defensa.gob.es/pluginfile.php/659267/mod_book/chapter/20077/MINISDEF_2017XXXX_Plan_accion_europeo_defensa.pdf?time=1576500308471 Consulta: 13 d'abril de 2021

Seccions ja descrites, es podran adoptar projectes d'investigació que quedaran dins la Secció d'Investigació i estaran completament subvencionats pel FED i projectes de desenvolupament de capacitats que s'enquadraran dins la Secció de Capacitats i que seran finançats pel FED i pels EEMM. Un requisit fonamental de tots aquests projectes, per tal de quedar dins l'àmbit del FED, siguin d'investigació o de desenvolupament, és que han de ser col·laboratius, és a dir, que hi ha d'haver un mínim de tres participants procedents de tres EEMM diferents⁵⁰.

En definitiva, i com es recull en el mateix Reglament del FED, aquest contribuirà a l'establiment d'una BTIDE més forta, així com, a reforçar l'autonomia industrial de la UE a través del finançament de projectes col·laboratius. Aquests projectes es poden desenvolupar dins el marc de la PESCO o fora d'ell. No obstant això, l'art. 14 del Reglament del FED estableix que els projectes que compleixin els requisits del FED i que estiguin emmarcats dins la PESCO podran rebre un finançament addicional del 10%. És a dir, els EEMM participants en la PESCO poden utilitzar el FED com una forma de cofinançament dels projectes adoptats en la PESCO a través de la qual rebran un 10% extra que no rebrien si emprenguessin el mateix projecte fora de la PESCO, incentivant, així, el desenvolupament conjunt de capacitats en el marc de la PESCO.

L'adopció de l'EDAP no suposa només l'entrada en funcionament del FED sinó també un impuls de la inversió en les cadenes de subministrament de la defensa europea i un enfortiment del mercat únic de defensa. D'una banda, per reforçar la BTIDE i augmentar la seva independència i autosuficiència és necessari que la UE disposi de les seves pròpies cadenes de subministrament. Per això la UE preveu quatre accions: suport financer del Banc Europeu d'Inversions (EIB) a PIMEs i Mid-caps; ús dels Fons Estructurals i d'Inversió; suport per desenvolupar clústers regionals d'excel·lència relacionats amb la defensa; i, suport d'accions per la formació i adquisició de competències tecnològiques de Defensa a través dels Programes COSME i ERASMUS⁵¹.

D'altra banda, el mercat de la defensa es caracteritza pel paper fonamental dels governs a causa de la seva importància estratègica⁵². El sector, per tal de protegir els interessos nacionals, està subjecte a una forta regulació en l'àmbit nacional que pot suposar restriccions en l'exportació o

⁵⁰ Art. 11 de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa.

⁵¹ Ministerio de Defensa. (2017). El Plan de Acción Europeo de la Defensa, p. 7.

⁵² La industria de defensa contribueix a l'autonomia dels Estats produint les capacitats necessàries i assegurant el subministrament d'aquestes.

en l'accés a la contractació pública⁵³. Això porta a la fragmentació, la duplictat i a l'augment dels costos. Per solucionar-ho, és necessari un mercat únic de defensa que propiciï una major competència en els contractes de defensa abaixant els preus i augmentant la interoperabilitat en les operacions. Les empreses més ineficients o menys innovadores perdrien en favor dels millors, el que elevaria la productivitat i la innovació (Benedicto, 2017). Amb aquest objectiu, s'han d'implementar dues Directives Europees de Defensa: la Directiva d'Adquisicions (2009/81/CE)⁵⁴ i Directiva de Transferències Intracomunitàries (2009/43/CE)⁵⁵. Aquestes estableixen un marc legal i operatiu perquè augmenti la confiança entre els EEMM, cosa que, alhora, permetrà la transferència i col·laboració en tecnologies de defensa⁵⁶.

2.3. L'AUTONOMIA OPERACIONAL

L'autonomia operacional és la capacitat de planificar i realitzar missions civils i militars. (Benedicto, 2020, p. 265). Si ens cenyim a aquesta definició, podem entendre que l'autonomia operacional només implica realitzar missions a l'exterior. Ara bé, l'EUGS senyala: "Se precisan unas capacidades de defensa generalizadas para responder a las crisis exteriores, crear las capacidades de nuestros socios y garantizar la seguridad de Europa" (p. 8). En el mateix sentit, dues de les prioritats del Pla d'Aplicació de l'EUGS són: respondre als conflictes i a les crisis externes, i protegir a la UE i als seus ciutadans. Per tant, podem concloure que la UE no només vol reforçar la capacitat d'intervenir de forma autònoma en l'exterior, sinó també augmentar la capacitat de defensar-se per ella mateixa. Per tot això, toca tractar l'autonomia operacional des de dues bandes. La primera relacionada amb la capacitat de la UE d'actuar fora de les seves fronteres, a través de missions civils i militars. I, la segona vinculada la capacitat de la UE de defensar-se per ella mateixa, fent ús de les clàusules de solidaritat i d'assistència mútua. A més, hem de

⁵³ Tribunal de Cuentas Europeo. (2019). *Análisis nº 09: La defensa europea*, p. 46 i 47.

⁵⁴ Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (Diario Oficial de la Unión Europea L 216, de 20 de agosto de 2009, p. 76-136). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&from=LV>

⁵⁵ Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad (Diario Oficial de la Unión Europea L 146, de 10 de junio de 2009, p. 1-36). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0043>

⁵⁶ Ministerio de Defensa. (2017). El Plan de Acción Europeo de la Defensa, p. 8.

considerar que la mobilitat militar que contribuirà a l'efectivitat tant de les missions a l'exterior com de les clàusules d'assistència mútua i solidaritat.

2.3.1. La capacitat d'actuar a l'exterior

La Política Comuna de Seguretat i Defensa (PCSD) proporciona a la UE la capacitat per desplegar missions civils i militars a l'estranger. Aquestes missions són el principal instrument que té la UE per actuar a l'exterior. Les primeres missions de la UE es van llançar el 2003, des de llavors, la UE ha executat 36 operacions i missions a Europa, Àfrica i Orient Mitjà. A dia d'avui, estan en marxa 17 missions i operacions, de les quals 11 són civils i 6 militars⁵⁷.

El motiu pel qual s'atorga aquesta capacitat a la UE és degut al fet que molts esdeveniments fora de les fronteres de la UE tenen una relació directa amb la seguretat dels ciutadans europeus⁵⁸. És a dir, un incident a l'exterior pot afectar a la seguretat interior de la UE. Un exemple d'això són les guerres de Síria i Líbia que van provocar la crisi dels refugiats (Benedicto Solsona, 2020, p. 264) i, en el cas de Síria, va permetre una certa consolidació territorial del Daesh (Aldecoa & Pérez, 2018, p. 22).

L'art. 43.1 TUE estableix quines són les missions i operacions que la UE pot dur a terme: a) operacions de desarmament conjuntes, b) missions humanitàries i de rescat, c) missions d'assessorament i assistència militar, d) missions de prevenció de conflictes i manteniment de la pau, e) missions de forces de combat en gestió de crisi, incloses el restabliment de la pau i estabilització després del conflicte. Veiem que es poden adoptar diversos tipus de missions en funció de quin sigui el seu objectiu. No obstant això, les missions de la UE no es classifiquen en funció de la seva finalitat sinó pel seu caràcter civil o militar.

Llavors, trobem dos tipus de missions les civils i les militars. Les missions civils són aquelles en les que intervé personal civil, com jutges o agents de policia, per ajudar a la reconstrucció de les institucions del país d'acollida, després d'un conflicte, mitjançant la formació i l'assessorament a les autoritats nacionals. En canvi, les missions i operacions militars són aquelles en què els EEMM de la UE envien soldats per posar fi a la violència o restaurar la pau⁵⁹. Amb l'adopció de

⁵⁷ European Union. (2020). *EU Missions and Operations. Eu Common Security and Defence Policy (CSDP)*.https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_military_operations_and_civilian_missions_july_2020.pdf Consulta: 19 d'abril de 2021

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Tribunal de Cuentas Europeo. (2019). *Análisis n° 09: La defensa europea*, p. 15.

L'EUGS es posa de manifest la necessitat de millorar les missions civils i militars per tal d'avançar cap a un major grau d'autonomia operacional⁶⁰.

L'EUGS també aposta pel relançament dels BattleGroups o Grups de Combat que són cossos d'intervenció i desplegament ràpid, formats per 1.500 militars de diferents EEMM, destinats a realitzar totes les missions previstes a l'art. 43.1 TUE i les tasques previstes a l'EUGS. A diferència de les missions i operacions de llarga durada, els BattleGroups estan pensats per donar una resposta ràpida i a petita escala, han de poder sostenir-se en actiu durant 30 dies, prorrogables fins a 120 dies. Cada BattleGroup està preparat per actuar durant un període sis mesos, finalitzat aquest, un altre BattleGroup el substitueix⁶¹. Tot i que van ser creats el 2005 i són plenament operatius des del 2007, no s'ha fet mai ús d'aquest instrument degut, segons el Consell, a obstacles polítics, tècnics i de finançament (Aldecoa & Pérez, 2018, p. 36 i 37). Polítics perquè es requereix unanimitat del Consell pel seu desplegament; tècnics per la falta de capacitats i de preparació; i, de finançament pel fet que són els EEMM els qui han d'assumir els costos del seu desplegament (Díaz, 2018, p. 30).

a) La millora de les estructures de comandament i control.

L'EUGS preveu que: “Una PCSD con capacidad de respuesta exige también racionalizar nuestra estructura institucional. Tenemos que reforzar la planificación operativa y las estructuras de actuación” (p. 38). Per tant, cal una millora de les estructures de comandament de les missions civils i militars de la UE.

Respecte a les missions militars, el 8 de juny de 2017, el Consell va crear, a través de la Decisió 2017/971⁶², la Capacitat Militar de Planificació i Execució (MPCC), que forma part de l'Estat

⁶⁰ L'EUGS diu: “tenemos que seguir desarrollando nuestras misiones civiles, una marca registrada de la PCSD, fomentando la generación de fuerzas, acelerando el despliegue y proporcionando el entrenamiento básico basado en currículos a escala de la UE” (p. 38).

⁶¹ European Union. (2017). *EU Battlegroups*.

https://eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_battlegroups.pdf Consulta: 27 d'abril de 2021

⁶² Decisión (PESC) 2017/971 del Consejo, 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, de 6 de junio de

Major de la UE (EMUE), amb l'objectiu de millorar la cooperació i coordinació en la realització de missions militars no executives de la UE⁶³ (Aldecoa & Pérez, 2018, p. 35 i 36). Actualment, hi ha tres missions no executives a Somàlia, a Mali i a la República Centreafricana. L'objectiu d'aquestes és proporcionar entrenament a les forces combatents d'aquests països, perquè siguin elles les que puguin defensar-se dels seus enemics, per això, aquestes missions reben el nom de "European Union Training Mission" (EUTM). El problema amb què es troba la UE és que l'eficàcia d'aquestes missions és força baixa, ja que, al tractar-se generalment d'estats fallits, la tasca d'ensinistrament és complicada (Fuente et al., 2018, p. 36). La creació de la MPCC contribuirà a fer més eficaces les missions europees no executives i a millorar la formació dels soldats dels països associats, per tal de garantir la pau i la seguretat⁶⁴. En definitiva, La MPCC és l'estructura de comandament i control fixa, fora de la zona, responsable de la planificació operativa i de la realització de les missions militars no executives. Això fa possible que els comandants de les missions sobre el terreny es concentrin en les activitats específiques de les seves missions, amb un millor suport de Brussel·les⁶⁵. L'objectiu final és que la MPCC es converteixi en el comandament general de la UE des d'on es planificaran i s'executaran totes les missions militars de la UE, siguin executives o no executives (De Castro & Borrajo, 2019, p. 205). No obstant això, de moment, les missions executives⁶⁶ estan comandades des d'una seu proporcionada per un EM⁶⁷.

Quant a les missions civils, el 19 de novembre 2018, el Consell va adoptar el Pacte sobre el Vessant Civil de la PCSD⁶⁸ amb l'objectiu de millorar la capacitat de la UE per desplegar missions

2017, p. 133-138). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32017D0971> Consulta: 19 d'abril de 2021

⁶³ Convé fer una distinció entre una missió militar executiva (o operació militar) i una missió militar no executiva (o simplement, missió militar). La diferència és que en les executives es substitueix a la nació d'acollida en l'execució de tasques, mentre que en les no executives es dona suport a la nació d'acollida (European Union Concept for EU-Led Military Operations and Missions (Doc. No. 17107/14), 2014, p. 9).

⁶⁴ Consejo de la UE. (8/6/2017). *Cooperación de la UE en materia de defensa: el Consejo crea una Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC)* (Comunicat de premsa). <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/> Consulta: 19 d'abril de 2021

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Actualment són tres: ALTHEA/BiH, EU NAVFOR Somàlia i EU NAVFOR MED IRINI.

⁶⁷ European Union. (2020). *EU Missions and Operations. Eu Common Security and Defence Policy (CSDP)*.

⁶⁸ Consejo de la Unión Europea. (2018). Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativas a la adopción de un Pacto sobre la

civils, les quals serveixen per reforçar la policia, l'Estat de Dret i l'administració civil en entorns fràgils i de conflicte. En aquest Pacte s'estableixen unes orientacions estratègiques i es recullen 22 compromisos polítics encaminats a obtenir un vessant civil més capaç, eficaç, flexible, receptiu i fusionat.

Respecte a l'estructura de comandament de les missions civils, des del 2008, existeix la Capacitat Civil de Planificació i Execució (CPCC) que actua com a seu operativa de les missions civils de PCSD. La dirigeix el comandant d'operacions civils que exerceix el comandament i el control de les missions civils planificant-les i conduint-les. Així, mentre els mandats de les missions civils de la PCSD són acordats pels EEMM de la UE, l'execució és impulsada pel comandant sota la direcció política del CPS i de l'AR. Actualment, la UE té desplegades 11 missions civils a Ucraïna, Geòrgia, Kosovo, Líbia, els territoris palestins (Ramallah i Rafah), Níger, Mali, Somàlia, Iraq i la República Centreafricana. En total, la UE té al voltant de 2.000 empleats sobre el terreny⁶⁹.

Per últim, per tal de millorar la col·laboració entre les missions civils i militars, es crea una Cèl·lula Conjunta de Coordinació de Suport on la MPCC i la CPCC compartiran experiència, coneixements i pràctiques sobre aspectes relacionats tant amb les missions militars com civils, així com sobre capacitats, en concret l'assistència mèdica i les mesures de protecció, quan es trobin desplegades simultàniament en el mateix lloc⁷⁰.

b) El finançament de les missions.

El finançament de les missions militars i civils de gestió de crisis, és uns dels aspectes més importants a tractar, ja que, sovint, s'ha utilitzat per justificar la seva falta d'ús. Com explica Ruiz (2017, p. 114), les missions civils i militars es financen a partir de tres fonts: el pressupost general de la UE, el mecanisme Athena (fons comú dels EEMM) i les aportacions de cada EM. És a dir, que les despeses s'atribueixen al pressupost general de la UE i als EEMM.

Vertiente Civil de la PCSD. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/es/pdf>

Consulta: 26 d'abril de 2021

⁶⁹ European External Action Service. (n.d.). *The Civilian Planning Conduct Capability (CPCC)*. [https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20\(CPCC\)](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20(CPCC))

Consulta: 19 d'abril de 2021

⁷⁰ Consejo de la UE. (8/6/2017). *Cooperación de la UE en materia de defensa: el Consejo crea una Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC)*.

En primer lloc, el pressupost general de la UE finança les missions civils i les despeses administratives de les missions militars a partir dels crèdits assignats en el capítol de la PESC. En segon lloc, el mecanisme Athena, creat el 2004 pel Consell, és un instrument al marge de pressupost⁷¹ que assumeix els costos operatius comuns de les missions i operacions militars⁷². El mecanisme Athena està finançat per les aportacions dels EEMM (tots menys Dinamarca) en funció del seu PIB. Athena està sotmès a l'autoritat d'un Comitè Especial⁷³, el qual s'encarrega d'aprovar tots els pressupostos de les missions. El Comitè Especial decideix per unanimitat i, tot i que en les seves reunions es poden convidar representants del SEAE i de la Comissió, està format per un representant de cada EM, cosa que posa de manifest, com hem assenyalat en l'apartat de l'autonomia política, el caràcter intergovernamental de la PCSD⁷⁴. En tercer lloc, trobem les aportacions de cada EM, al marge del mecanisme Athena, dirigides a finançar els costos operatius propis de les missions i operacions militars. En definitiva, la UE només finança les missions civils i els costos administratius de les missions militars, mentre que, els costos operatius queden a càrrec dels EEMM que els finançaran a través del mecanisme Athena, si són comuns, i a través dels seus pressupostos de defensa, si són propis.

Aquestes tres vies formen el sistema de finançament de les missions civils i militars de la UE. No obstant això, pel període 2021-2027, entrarà en funcionament el Fons Europeu de Suport a la Pau, un nou instrument extrapressupostari que es preveu que compti amb un pressupost de 5.000 milions d'euros⁷⁵ i que substituirà el mecanisme Athena i el Fons de Suport a la Pau per Àfrica⁷⁶.

El 13 de juny de 2018, la llavors AR de la UE, Federica Mogherini, va proposar al Consell que adoptés el Fons Europeu de Suport a la Pau, ja que, tot i ser la UE el major proveïdor d'ajuda

⁷¹ Els costos operatius derivats d'operacions amb repercussions en l'àmbit militar o de la defensa no poden córrer a càrrec del pressupost de la UE (art. 41.2 TUE). Per això, s'utilitza un mecanisme extrapressupostari per finançar-los (Athena).

⁷² Art. 2 Decisió (PESC) 2015/528.

⁷³ Art. 5 Decisió (PESC) 2015/528.

⁷⁴ Art. 6 Decisió (PESC) 2015/528.

⁷⁵ Consejo de la UE. (18/12/2020). *El Consejo alcanza un acuerdo político sobre el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz* (Comunicat de premsa). <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/18/council-reaches-a-political-agreement-on-the-european-peace-facility/> Consulta: 11 de març de 2021

⁷⁶ És el principal instrument utilitzat per la UE per contribuir al finançament d'operacions dirigides per la Unió Africana o les organitzacions regionals africanes.

humanitària i de desenvolupament a tot el món i un important proveïdor de missions d'entrenament militar a l'estranger, no té els mitjans per proporcionar equipament militar directament als seus socis perquè puguin proporcionar-se la seva pròpia seguretat. Aquesta falta de capacitat ha estat utilitzada per Rússia que, el gener del 2018, va començar a lliurar armes lleugeres al govern de la República Centreafricana obtenint una influència substancial sobre el govern, malgrat un considerable esforç de la UE per donar suport a la reconstrucció i estabilització, fins i tot desplegant una missió d'entrenament militar a la República Centreafricana (EUTM-RCA). Aquest buit s'omplirà amb el Fons Europeu de Suport a la Pau, sobre el qual els EEMM de la UE van arribar a un acord el 19 de desembre de 2020 (Morcos & Ruy, 2021).

El Fons es crea amb tres objectius: en primer lloc, cobrirà un percentatge més elevat dels costos totals de les missions i operacions militars⁷⁷ ampliant l'abast del mecanisme Athena; en segon lloc, donarà suport al finançament de les operacions de manteniment de la pau dirigides per socis locals de tot el món ampliant a escala mundial el Fons de Suport a la Pau per Àfrica; i, en tercer lloc, permetrà a la UE subministrar equipament militar, infraestructures o altres mesures als països socis de la UE (Morcos & Ruy, 2021). Així, el Fons, d'una banda, millorarà el finançament de les missions i operacions militars de la UE i, per tant, la seva capacitat per prevenir i respondre ràpidament a les crisis i conflictes en aquells àmbits que experimentin les amenaces més urgents i crítiques per a la seguretat i, d'altra banda, a través del finançament i el subministrament d'equips, capacitarà als països socis i a les organitzacions regionals perquè puguin prevenir i respondre a les crisis i protegir millor a les seves pròpies poblacions⁷⁸.

Amb l'entrada en funcionament d'aquest Fons, el sistema de finançament de les missions civils i militars de la UE quedarà format per: el pressupost general de la UE, el Fons Europeu de Suport a la Pau i les aportacions pròpies de cada EM.

2.3.2. La defensa de la UE

L'autonomia operacional, a més de les missions a l'exterior, implica la capacitat de defensar-se. En aquest sentit, l'EUGS indica que els europeus han de ser capaços de protegir a Europa, és a dir, la UE no només ha de respondre a les crisis exteriors sinó que ha de garantir la seva seguretat, promoure la seva prosperitat i protegir les seves democràcies fent efectius els compromisos d'assistència mútua i de solidaritat (p. 15). Aquests compromisos estan recollits en els tractats a

⁷⁷ Es preveu que els costos comuns d'una operació militar arribin entre el 35 i el 45% dels costos totals de la missió, davant el 5% -15% de l'actual mecanisme Athena (Tribunal de Cuentas Europeo, 2019, p. 27).

⁷⁸ Consejo de la UE. (18/12/2020). *El Consejo alcanza un acuerdo político sobre el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.*

través de la clàusula d'assistència mútua i la clàusula de solidaritat. Per tant, l'eficàcia d'aquestes dues clàusules és fonamental per garantir la defensa de la UE. Fins al moment, la clàusula d'assistència mútua només ha estat invocada un cop mentre que la clàusula de solidaritat no s'ha utilitzat mai.

La clàusula d'assistència mútua (art. 42.7 TUE) va ser invocada per França degut als atemptats terroristes del Daesh a París el 13 de novembre de 2015. Al tractar-se d'un atemptat terrorista sorgeix la pregunta sobre si la clàusula que s'hauria d'haver invocat és la clàusula de solidaritat (art. 222 TFUE), ja que aquesta preveu expressament el supòsit d'atac terrorista com a causa de la seva activació. Com indica Urrea (2016, p. 33) França va fer ús de la clàusula d'assistència mútua en detriment de la clàusula de solidaritat per dos motius. El primer està relacionat amb el marge d'actuació que cada clàusula atorga als EEMM. En el cas de la clàusula de solidaritat, la UE és l'encarregada d'adoptar les decisions i coordinar la resposta, en canvi en la clàusula d'assistència mútua són els EEMM els encarregats de negociar de forma bilateral com es prestarà l'ajuda. El segon motiu està relacionat amb la capacitat d'actuació que ofereix cada clàusula. Així, mentre la clàusula de solidaritat només permet a l'EM víctima rebre suport en el territori de la UE, la clàusula d'assistència mútua permet als EEMM prestar ajuda fora del territori de la UE, tal com França va demanar per fer front al Daesh a Síria i Iraq. Ara bé, l'ajuda que va rebre el govern francès va ser molt escassa, només el Regne Unit va desplegar la força militar contra el Daesh, mentre que altres EEMM com Bèlgica, Alemanya o Suècia van oferir un suport militar més limitat (Benedicto, 2017, p. 241).

Benedicto (2017, p. 241) afirma que el problema de la clàusula d'assistència mútua és que no hi ha mecanismes reglats que indiquin com ha de prestar-se l'ajuda la qual cosa dificulta l'execució i l'efectivitat de la clàusula. Per aquest motiu, el Parlament Europeu va demanar a l'AR que proposés una sèrie d'orientacions i resolucions per garantir una resposta eficaç, així com una anàlisi de la funció de les institucions de la UE en cas que s'activés la clàusula⁷⁹. El 2014, el Consell va aprovar la Decisió 2014/415/UE relativa a les modalitats d'aplicació per la Unió de la clàusula de solidaritat. En aquesta s'estableix com s'executarà l'ajuda atorgant-li al Consell la competència per coordinar, a nivell polític, la resposta en cas d'invocació de la clàusula (Urrea, 2016, p. 30). Convindria que el Consell adoptés una decisió similar en relació amb la clàusula d'assistència mútua on es determini com i a on es prestarà l'ajuda envers l'EM atacat. A més, la UE hauria de tenir, igual que en la clàusula de solidaritat, un paper més protagonista podent

⁷⁹ Parlamento Europeo. (2016). Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2016, sobre la cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE) (2015/3034(RSP)), p. 3. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0019_ES.pdf Consulta: 31 de març de 2021

respondre amb tots els seus mitjans i coordinant l'ajuda oferta pels EEMM. Així doncs, en una eventual decisió sobre les modalitats d'execució de la clàusula d'assistència mútua, s'hauria d'optar per una resposta comuna supranacional en detriment de la intergovernamentalitat.

2.3.3. La mobilitat militar

El Pla d'Acció de Mobilitat Militar⁸⁰, presentat per la Comissió i l'AR el 28 de març de 2018, sorgeix a causa de l'existència d'una sèrie de barreres que obstaculitzen la mobilitat militar⁸¹ transfronterera i que poden provocar retards, interrupcions en el subministrament, costos més elevats o augment de la vulnerabilitat. Aquestes barreres són principalment dues: les infraestructures que no són adequades pel pes o la mida dels actius militars (l'altura i la capacitat de càrrega dels ponts són insuficients, la capacitat de càrrega dels ferrocarrils també és insuficient) i, qüestions normatives i processals que dificulten la mobilitat militar (procediments llargs i complexos o divergències en les normes nacionals sobre transport de mercaderies perilloses en l'àmbit militar)⁸².

El 28 de març de 2018, la Comissió i l'AR van presentar el Pla d'Acció de Mobilitat Militar amb l'objectiu de millorar la mobilitat militar que permetrà als EEMM actuar més ràpidament en situacions de crisi i augmentarà la capacitat de defensar-se de la UE. Per tant, la mobilitat militar, d'una banda, augmentarà la velocitat en el desplegament d'actius per a missions i operacions de la UE, garantint que la Unió manté la seva reputació com un proveïdor de seguretat i promotor de la pau fiable a escala mundial i, d'altra banda, incrementarà l'efectivitat de les clàusules d'assistència mútua i de solidaritat⁸³.

Per solucionar els problemes esmentats, el Pla d'Acció de Mobilitat Militar proposa accions en tres àmbits: en primer lloc, el SEAE i el personal militar de la UE identificaran les necessitats per

⁸⁰ European Commission, & High Representative of the Union. (2018). Joint communication to the European Parliament on the Action Plan on Military Mobility. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0005&from=EN> Consulta: 29 d'abril de 2021

⁸¹ La mobilitat militar és la capacitat de les forces militars (personal, material i béns) de desplaçar-se d'un lloc a un altre d'Europa i més enllà, incloent el pas de fronteres, per tal de complir les seves missions (Military Requirements for Military Mobility within and beyond the EU, 2019).

⁸² European Commission. (2018). *Defending Europe: Improving Military Mobility in the European Union*. https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-military_mobility_factsheet.pdf Consulta: 19 d'abril de 2021

⁸³ Parlamento Europeo. (2018). *Informe sobre movilidad militar (2018/2156(INI))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0372_ES.pdf Consulta: 10 de març de 2021

la mobilitat militar tant dins com fora de la UE; en segon lloc, en relació amb la infraestructura de transport, la Comissió determinarà quines parts de la xarxa transeuropea de transport són aptes per al transport militar, es faran les millores necessàries de la infraestructura existent i es crearan més sinergies entre les necessitats civils i militars. Per últim, respecte als aspectes normatius i de procediment, la Comissió estudiarà les opcions per simplificar les formalitats duaneres de les operacions militars i avaluarà la necessitat d'adaptar la normativa per al transport de mercaderies perilloses en l'àmbit militar. Paral·lelament, l'AED ajudarà els Estats membres a desenvolupar permisos de circulació transfronterera⁸⁴.

Cal garantir una estreta coordinació entre el present pla d'acció i el projecte de la PESCO sobre mobilitat militar per assolir la complementarietat dels resultats. També és important una major cooperació amb l'OTAN en matèria de mobilitat militar, tal com disposen les declaracions conjuntes UE-OTAN. La cooperació i la consulta amb l'OTAN s'està duent a terme mitjançant reunions periòdiques sobre qüestions de mobilitat militar en tots els dominis (terrestre, marítim, aeri). La intenció és garantir un enfocament coherent i sinergies entre la UE i l'OTAN amb l'objectiu d'abordar eficaçment les barreres existents, incloses les legals, les infraestructures i els procediments, per tal de facilitar i agilitzar el moviment i el pas fronterer de personal i material militar, en ple respecte de les decisions nacionals⁸⁵.

El Pla d'Acció demana a l'AR i a la Comissió que presentin informes periòdics d'evolució. El primer informe sobre l'avanç en la implementació del Pla d'Acció sobre Mobilitat Militar es va presentar el 3 de juny de 2019⁸⁶. En aquest, es va concloure que s'havia assolit un progrés substancial i tangible en totes les àrees i es va especificar que es produiria un nou informe sobre el progrés d'aquest Pla, el qual va ser presentat el 19 d'octubre de 2020⁸⁷.

⁸⁴ Comisión Europea. (28/3/2018). *Plan de acción sobre movilidad militar: la UE avanza hacia una Unión de Defensa* (Comunicat de premsa) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_2521

⁸⁵ European Commission, & High Representative of the Union. (2018). Joint communication to the European Parliament on the Action Plan on Military Mobility.

⁸⁶ Comisión Europea, & Alto Representante de la UE. (2019). *Informe conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Plan de Acción sobre Movilidad Militar*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019JC0011> Consulta: 12 de març de 2021

⁸⁷ European Commission, & High Representative of the Union. (2020). *Joint report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Action Plan on Military Mobility from June 2019 to September 2020*. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/join20200016.pdf> Consulta: 10 de març de 2021

En el segon informe, en primer lloc, es constata que atès que l'exèrcit depèn de la infraestructura de transport civil per als seus moviments, l'augment de les sinergies entre la Xarxa Transeuropea de Transport⁸⁸ i les necessitats militars és un pilar essencial del pla d'acció. En segon lloc, pel transport mercaderies perilloses, l'informe conclou que és necessari adoptar una mesura que combini l'aplicació de les normes civils i, si cal, complementada amb les disposicions de l'Acord de normalització AMovP6 de l'OTAN⁸⁹, així es permetria un transport internacional ràpid i fluid de mercaderies perilloses amb finalitats militars.

En tercer lloc, l'informe recull que, per racionalitzar i simplificar els tràmits duaners per als moviments militars transfronterers, tot assegurant sinergies amb l'OTAN, s'han fet esmenes a dos Reglaments de la Comissió vinculats a la legislació duanera de la UE. D'una banda, s'ha modificat el Reglament delegat (UE) 2015/2446, que defineix el concepte de mercaderies traslladades o usades en el context d'activitats militars i estableix el formulari UE 302 com a document duaner que han d'utilitzar els EEMM en el context d'activitats militars relatives a la PCSD. D'altra banda, s'ha modificat el Reglament d'execució (UE) 2015/2447, incloent-hi normes de procediment per a l'ús del formulari 302. Gràcies a això, la UE i l'OTAN podran fer servir el mateix formulari (302) pels moviments militars transfronterers.

Per últim, l'informe disposa que, respecte a l'impost sobre el valor afegit, s'ha adoptat la Directiva del Consell (UE) 2019/2235⁹⁰ que garanteix un tractament igualitari des de la perspectiva fiscal dels esforços de defensa de l'OTAN i de la UE mitjançant l'exempció de l'impost sobre el valor afegit i els impostos especials sobre els subministraments a les forces armades quan aquestes es despleguen fora de l'EM d'enviament i participen en un esforç de defensa en virtut de la PCSD. Aquesta exempció ja existia per a subministraments a les forces armades que participen en un

⁸⁸ La Xarxa Transeuropea de Transports és un conjunt de xarxes de transport definit per les institucions europees amb l'acord dels Estats membres per facilitar la comunicació de persones i mercaderies al conjunt de la UE

⁸⁹ L'AMovP6 estableix la política, orientació i criteris per al moviment segur de municions i explosius per tots els modes de transport. El contingut està dissenyat per proporcionar informació clara i detallar les responsabilitats clau (<https://edstar.eda.europa.eu/Standards/Details/b7079120-9529-4a82-a4be-36cff0c28d0d>).

⁹⁰ Directiva (UE) 2019/2235 del Consejo, de 16 de diciembre de 2019, por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, y la Directiva 2008/118/CE, relativa al régimen general de los impuestos especiales, en lo que respecta al esfuerzo de defensa en el marco de la Unión. (Diario Oficial de la Unión Europea L 336, de 30 de diciembre de 2019, p. 10-13). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L2235>

esforç de defensa de l'OTAN mentre estaven fora del seu país. Així, s'igualava el tractament fiscal entre els esforços de defensa en el marc de l'OTAN i la UE. Els EEMM de la UE han d'adoptar les disposicions legals, reglamentàries i administratives necessàries per complir amb aquesta Directiva, de manera que aquestes mesures puguin aplicar-se a partir de l'1 de juliol de 2022.

En definitiva, des del primer informe de progrés, s'han actualitzat els requisits militars, es treballa per augmentar les sinergies entre les vies transport civil i militar i s'han adoptat el formulari 302 de la UE pels moviments militars transfronterers i la Directiva 2019/2235 que garanteix un mateix tracte fiscal dels esforços de defensa en el marc de l'OTAN i de la UE. Per tant, s'avança en la bona direcció fixada en el marc dels objectius estratègics comuns.

III. L'IMPACTE DE LA PANDÈMIA

La Unió Europea i els seus EEMM han estat durament afectats per la pandèmia de la COVID-19, que ha tingut un fort impacte sobre la salut pública provocant un elevat nombre de morts i hospitalitzacions. Encara que, avui, la UE estigui centrada en la vacunació contra la COVID-19, no pot deixar d'atendre les conseqüències que la pandèmia tindrà sobre l'entorn internacional, l'economia i la seguretat, qüestions que estan estretament relacionades amb l'autonomia estratègica de la UE. Respecte a la situació internacional, és previsible que la pandèmia tingui implicacions geopolítiques. En l'àmbit econòmic, la inversió en defensa de la UE i dels seus EEMM serà fonamental per tal que la UE segueixi avançant cap a un major grau d'autonomia estratègica. En relació amb la seguretat, la pandèmia actua com a multiplicador d'amenaçes i com a font d'inestabilitat. Per tant, la UE ha d'estar preparada per prendre les decisions oportunes per fer front a les conseqüències de la pandèmia i que afectaran l'autonomia política, industrial i operacional, però que, alhora, poden suposar una oportunitat per assolir un nivell més elevat d'autonomia estratègica.

3.1. LA NECESSITAT DE L'AUTONOMIA ESTRATÈGICA EN EL NOU CONTEXT INTERNACIONAL

En l'àmbit internacional, la pandèmia ha accelerat tendències que ja estaven en marxa. El món camina cap a un nou ordre mundial on les regles i la cooperació perdran importància i on les grans potències recobran protagonisme (Steinberg, 2020, p. 1). La UE necessita avançar cap a l'autonomia estratègica per actuar de forma independent i promoure els seus valors i interessos, sense cedir a les pressions dels EEUU, de Xina, de Rússia o d'altres actors. Abans de la pandèmia, els EEUU estaven disposats a explotar la dependència europea en matèria de seguretat per aconseguir objectius comercials i polítics, el mateix estava disposat a fer Rússia amb l'energia, Turquia amb la immigració i la Xina amb el seu creixent poder econòmic i inversor. Per tot això, la presidenta de la Comissió Europea, Ursula von der Leyen, va impulsar una Comissió Geopolítica mentre que l'AR, Josep Borrell, feia referència a la necessitat d'utilitzar el llenguatge del poder (Steinberg, 2020, p. 1).

Amb les dades conegudes, els EEUU són els qui més han patit l'impacte de la pandèmia. En l'àmbit sanitari, a la vegada que l'expresident Trump feia declaracions sense base científica i atacava als experts en salut pública, el nombre de contagis i morts no parava d'augmentar fallant en el lideratge i en el control del virus. En l'àmbit econòmic, els EEUU han perdut potència

econòmica enfront de la Xina⁹¹, cosa que en l'opinió pública ha suposat que es percebi a la Xina com a un adversari absolut, augmentant la rivalitat entre les dues potències⁹². Aquesta rivalitat comportarà un canvi de prioritats en l'agenda dels EEUU que centrarà els seus esforços en la regió Àsia-Pacífic per tal de garantir els seus interessos en aquesta zona. Així, la pèrdua de protagonisme i la retirada progressiva dels EEUU de les regions d'Europa i d'Orient Mitjà⁹³, ha de ser coberta per una UE capaç de garantir els seus interessos en aquestes zones d'interès sense cedir a les pressions d'altres actors rellevants com Rússia o Turquia que, aprofitant-se del buit deixat pels EEUU, intentaran augmentar el seu poder i la seva influència en aquestes regions.

Respecte al recent canvi d'Administració als EEUU, Biscop (2021) remarca que la UE ha de seguir treballant per avançar cap a l'autonomia estratègica independentment de qui ocupi la Casa Blanca, ja que els presidents nord-americans sempre defensaran els interessos dels EEUU per sobre dels de la UE. Per això, la UE i els seus EEMM han d'entendre que per ser un actor global independent, al nivell dels EEUU, Xina i Rússia, la UE ha de ser estratègicament autònoma, cosa que li permetrà defensar els seus interessos sense dependre de tercers. En aquest senti, l'AR, Josep Borrell, diu que una nova Administració no pot eximir a la UE de fer el seu propi treball que ha de ser la responsable del seu futur, defensant els valors europeus i desenvolupant una autonomia de pensament i d'acció⁹⁴.

Quant a la Xina, abans de la pandèmia, en el document "UE-Xina. Una perspectiva estratègica"⁹⁵ la llavors AR, Federica Mogherini, afirmava que la Xina és simultàniament, en diferents àmbits

⁹¹ Segons el Fons Monetari Internacional (FMI), el 2019, abans de la pandèmia la diferència de creixement entre els EEUU i la Xina va ser del 3,6% a favor de Xina. Daurant el 2020, la diferència va augmentar fins a un 5,8% i el 2021 es preveu que baixi fins a un 2% (International Monetary Fund. (2021). *World Outlook Economic. Managing Divergent Recoveries*, p. 9).

⁹² European Parliament. (2021). *How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU*, p. 15 i 16.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653623/EXPO_IDA\(2021\)653623_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653623/EXPO_IDA(2021)653623_EN.pdf)

Consulta: 30 d'abril de 2021

⁹³ Un exemple d'això és la retirada de tropes americanes de Síria i d'Alemanya.

⁹⁴ Borrell, J. (15/11/2020). El multilateralismo y la autonomía estratégica europea en un mundo (post)-Covid. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88773/node/88773_es Consulta: 27 d'abril de 2021

⁹⁵ Comisión Europea, & Alto Representante de la UE. (2019). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. UE-China - Una perspectiva estratégica. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3a5bf913-45af-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF> Consulta: 24 d'abril de 2021

polítics, un soci cooperador amb el qual la UE ha aproximat objectius, un soci negociador amb el qual la UE necessita trobar un equilibri d'interessos, un competidor econòmic en la consecució del lideratge tecnològic i un rival sistèmic en la promoció de models alternatius de governança. A l'inici de la pandèmia, la Xina va aconseguir una certa cobertura positiva dels mitjans de comunicació gràcies al lliurament de subministraments mèdics a determinats països europeus, quan l'ajut dels seus veïns era limitat⁹⁶. No obstant això, el fracàs de la Xina en proporcionar informació fiable i precisa sobre el virus i la seva transmissió en les primeres etapes de la pandèmia i els atacs que els diplomàtics xinesos van realitzar sobre alguns governs, són factors clau que han empitjorat la imatge de Xina⁹⁷. A més, molts països europeus han descobert la dependència de les seves cadenes de subministrament dels productes fabricats a la Xina, no només en l'àmbit dels equips de protecció individual, sinó també en altres àrees de producció i consum. L'actual AR, Josep Borrell (2020), diu que la unitat dels EEMM de la UE serà fonamental, ja que cap EM és capaç de defensar els seus interessos i els seus valors enfront del poder de la Xina⁹⁸.

Pel que fa a Rússia, el principal problema al qual s'enfronta és la caiguda en els preus del petroli. Actualment les forces armades russes disposen de més capacitats que les dels EEMM de la UE, que s'estan recuperant lentament després de l'última dècada de retallades. No obstant això, en els pròxims anys, és probable que hi hagi un canvi en l'àmbit militar a favor de la UE, si Rússia percep aquest canvi com una amenaça, podria adoptar un comportament més arriscat per aprofitar l'avantatge militar de què disposa⁹⁹. Aquesta situació s'afegeix a la posició hostil que Rússia ha vingut tenint vers la UE: ha annexionat Crimea, ha enverinat als seus oponents en sòl europeu, porta a terme ciberatacs contra els EEMM de la UE, finança secretament els partits polítics euroescèptics i ha emprès campanyes de desinformació per deslegitimar els governs europeus (Walshe, 2020, p. 232). La manipulació política de Rússia ha dividit la UE i és capaç de paralyzar la política de la UE en qüestions crucials per a Moscou, com demostra el retard de Xipre en imposar sancions a Bielorrússia, afectant així a l'autonomia política de la UE (Walshe, 2020, p. 233). Per tot això, Rússia és un dels grans reptes als quals s'enfronta la UE i, amb un canvi en la política exterior americana en què la regió europea perd importància, és més important que mai que la UE garanteixi la defensa dels seus EEMM, sens perjudici de l'OTAN, i dels seus interessos enfront Rússia.

⁹⁶ European Parliament. (2021). *How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU*.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁹⁸ La doctrina Sinatra. Article a la revista *Estudios de Política Exterior*.

⁹⁹ European Parliament. (2021). *How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU*, p. 17 i 18.

Per últim, el Brexit, en vigor des de l'1 de gener de 2021, representa una pèrdua substancial de material per a la defensa i seguretat europea. La UE va perdre les aportacions de les xarxes diplomàtiques i d'intel·ligència que Londres té al món, així com el seu lloc permanent al Consell de Seguretat de l'ONU i la seva capacitat militar (que representava entre el 20% i el 23% de la capacitat total de la UE). Amb més de 40.000 milions d'euros, Regne Unit gasta més en defensa que qualsevol altre Estat membre de la UE, i el seu pressupost de defensa és el cinquè més elevat del món (Tonra, 2020). No obstant això, el Regne Unit no va posar mai el seu potencial en política exterior i defensa al servei de la política exterior de la UE, per això, la seva sortida, en relació amb la PESC, deixa un forat més petit del que les seves grans capacitats podrien fer creure (Lehne, 2021). A més, la marxa de Londres ha significat la fi dels múltiples vetos britànics a la PCSD (Tonra, 2020), cosa que des del 2016 ha servit per impulsar la cooperació en defensa dels EEMM. Ara bé, tot i el Brexit, El Parlament Europeu¹⁰⁰, constata que el Regne Unit segueix sent un soci estratègic proper de la Unió i dels seus Estats membres i que és essencial mantenir una cooperació en matèria de defensa i seguretat forta, estreta i especial amb el Regne Unit, ja que comparteixen el mateix entorn estratègic i les mateixes amenaces per a la seva pau i seguretat. Per això anima al Regne Unit a participar en missions i operacions de la PCSD, en operacions de gestió de crisi, en el desenvolupament de capacitats de defensa, en diverses agències de la UE i en projectes de la PESCO, dins el respecte de l'autonomia de la UE, la sobirania del Regne Unit i en el marc d'una contribució financera justa i adequada.

L'Acord de Comerç i Cooperació UE-RU regula les relacions entre la Unió i el Regne Unit des de l'1 de gener de 2021¹⁰¹. El 2019, l'ex primera ministra britànica, Theresa May, va adjuntar una declaració política a l'acord de retirada en què apostava per una cooperació ambiciosa, estreta i duradora amb la UE en matèria de política exterior i de seguretat¹⁰². No obstant això, quan l'actual primer ministre, Boris Johnson, va substituir a May, no va mostrar gens d'interès en aquest àmbit,

¹⁰⁰ Parlamento Europeo. (2021). *Informe anual de 2020 sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (2020/2207(INI))*.

¹⁰¹ Unión Europea & Reino Unido. (2020). Acuerdo de Comercio i Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra. (Diario Oficial de la Unión Europea L 444, de 31 de diciembre de 2020). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=ES)

¹⁰² Unión Europea & Reino Unido. (2020). Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.034.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2020%3A034%3ATOC Consulta: 30 d'abril de 2021

preferint una ruptura plena amb la PESC (Lehne, 2021). L'AR, Josep Borrell lamenta que el Regne Unit hagi renunciat a un marc estructurat i vinculant de cooperació en política exterior si bé remarca que l'Acord de Comerç i Cooperació UE-RU conté disposicions sobre drets humans, canvi climàtic, desarmament i no proliferació, lluita contra el terrorisme i ciberseguretat que actuaran de base per ampliar la futura cooperació amb el Regne Unit en l'àmbit PESC¹⁰³.

En aquest context marcat per la rivalitat entre les grans potències, amb els EEUU centrat en la regió de l'Àsia-Pacífic, amb una Xina assertiva, expansionista i autoritària i amb una Rússia hostil, l'AR, Josep Borrell (2020), defensa que UE ha de veure el món a la seva manera, actuant en defensa dels seus valors i interessos i utilitzar els instruments de poder de què disposa¹⁰⁴. És a dir, que per garantir la seva posició i importància en el món, la UE ha de seguir desenvolupant l'autonomia estratègica. Ara bé, després de la pandèmia hi ha diferents reptes que poden dificultar l'avanç cap a un grau més elevat d'autonomia estratègica.

3.2. ELS REPTES DESPRÉS DE LA PANDÈMIA

La pandèmia afecta a l'autonomia estratègica de la UE des del punt de vista polític, industrial i operacional.

a) La importància de flexibilitzar la presa de decisions i finançar la PCSD en el nou context internacional.

La pandèmia de la COVID-19 se suma al llistat de crisis a què ha hagut de fer front la UE en l'última dècada. En totes aquestes crisis es repeteix un mateix patró: quan els líders dels EEMM s'enfronten a un problema important busquen desesperadament solucions en les institucions europees, però aquestes no tenen les competències necessàries per fer front a les crisis i ha d'esperar que els mateixos líders dels EEMM, on resideix la sobirania, es reuneixin i es posin d'acord en les decisions que cal prendre. Sovint, quan la resposta dels EEMM arriba ja és tard perquè la UE doni una resposta eficaç (Santopinto, 2020, p. 2). A llarg termini, Santopino (2020, p. 3) afirma que la solució és dotar a la UE la seva pròpia sobirania a través d'una estructura federal més eficient i àgil i amb un poder executiu capaç de fer front a les crisis. Avui, la idea del federalisme queda lluny, però la UE necessita solucions per sortir del cercle viciós en què està atrapada: la UE no està prou integrada per ser efectiva, cosa que la fa impopular i alenteix el

¹⁰³ Borrell, J. (29/1/2021). ¿Cómo pueden la UE y el Reino Unido cooperar mejor en materia de política exterior después del Brexit?. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92718/node/92718_es Consulta: 27 d'abril de 2021

¹⁰⁴ La doctrina Sinatra. Article a la revista *Estudios de Política Exterior*.

procés d'integració (Santopinto, 2020, p. 3). La PESC i, per extensió, la PCSD és un dels àmbits on més es fa notar la ineficiència de la UE, sovint paralitzada per l'exigència d'unanimitat.

Després de la pandèmia, a causa de l'augment de la inestabilitat en el seu veïnatge i de la rivalitat entre les grans potències, la UE necessita agilitzar el procés decisor en l'àmbit PESC. Per això la presidenta de la Comissió Europea, Von der Leyen, en sintonia amb el seu antecessor, defensa l'ús de la majoria qualificada en els afers relacionats amb la PESC. Tot i això, fins ara, com ja hem vist, no hi ha hagut una voluntat formal dels EEMM per a implementar la majoria qualificada en aquest àmbit a través de la clàusula passarel·la. A mitjà termini, l'ús de la majoria qualificada en la PESC requerirà un canvi de tractat, ja que, com hem explicat, no es pot fer ús de la clàusula passarel·la per prendre decisions amb repercussions en l'àmbit militar o de la defensa. Ara és el moment de començar a fixar l'agenda, obrint el debat en la Conferència sobre el futur de la UE, en els debats polítics nacionals i també en el Parlament Europeu sobre l'ús de la majoria qualificada (Walshe, 2020, p. 236). L'ús de la majoria qualificada en la PESC permetria a la UE adoptar posicions de forma més ràpida i persistent per defensar els seus interessos enfront de les altres potències o tercers actors.

Independentment de si les decisions es prenen per majoria qualificada o per unanimitat, és necessària una cultura estratègica compartida pels EEMM de la UE. No tots els EEMM veuen els problemes de la mateixa manera, ja que no comparteixen la mateixa història ni la mateixa geografia. I, en conseqüència, no tenen les mateixes percepcions estratègiques. Tot i que els EEMM de la UE estan generalment d'acord en el fet que s'enfronten als mateixos riscos, la percepció d'aquests riscos és diferent. A l'est, a l'oest, al nord o al sud, la percepció d'amenaques i perills no és la mateixa¹⁰⁵. Si els EEMM de la UE no comparteixen la mateixa visió sobre les amenaces i reptes als quals s'enfronten, no es posaran d'acord en com abordar-los¹⁰⁶. L'AR, Josep Borrell, afirma que s'ha de construir una cultura estratègica comuna¹⁰⁷ perquè si els EEMM estan

¹⁰⁵ Borrell, J. (3/12/2020). Por qué es importante la autonomía estratégica europea. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/node/90260_es Consulta: 27 d'abril de 2021

¹⁰⁶ Borrell, J. (28/2/2021). Avanzar en la defensa europea. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95075/node/95075_es Consulta: 27 d'abril de 2021

¹⁰⁷ Això per l'AR significa una forma comuna de veure el món i de definir les amenaces i reptes per afrontar-los junts (https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/81809/node/81809_es)

d'acord en la forma de veure el món i els reptes a què s'enfronten, serà més fàcil que es posin d'acord a l'hora de prendre decisions¹⁰⁸.

A més, la pandèmia comporta la necessitat de revisar l'EUGS del 2016, atès que el món tindrà un aspecte encara més dràstic que el 2016. En aquest sentit, l'AR, Josep Borrell, ha manifestat que està treballant en l'elaboració d'un document que ha de servir per afrontar la nova realitat i per construir una cultura estratègica comuna. Aquest document rep el nom de "brúixola estratègica" i el seu punt de partida és l'anàlisi de les amenaces a les quals s'enfronta la UE. La brúixola estratègica fixarà objectius concrets i executables, amb terminis clars, en quatre àmbits: establir un compromís permanent i eficaç en la realització de missions i operacions a l'exterior; reforçar la resiliència per prevenir i enfrontar-se a amenaces i reptes de seguretat; desenvolupar les capacitats civils i militars necessàries; i, intensificar la cooperació amb els socis i amb les organitzacions internacionals, començant per l'OTAN. Està previst que el novembre de 2021, l'AR presenti un esborrany de la brúixola estratègica, per adoptar la versió final el març de 2022¹⁰⁹.

b) Seguir invertint en defensa.

La pandèmia ha causat enormes danys a l'economia dels EEMM i és previsible que canvi les prioritats dels governs i de la UE. Així, mentre que, fins a l'arribada de la COVID-19, la defensa era una prioritat en les agendes de molts EEMM a causa dels diversos atemptats terroristes, ara polítiques relacionades amb la sanitat i polítiques socials agafen el protagonisme (Arteaga et al., 2020, p. 9). Malgrat la major dificultat per apostar per la defensa, alguns think tanks compromesos amb el desenvolupament d'una PCSD a la UE afirmen que en un context geopolític com l'actual no es pot desinvertir en defensa sense posar en risc el desenvolupament de capacitats tecnològiques crítiques per a l'autonomia estratègica i la sobirania tecnològica de la UE (Arteaga et al., 2020, p.9). L'avanç tecnològic exigeix un cicle llarg d'investigació i desenvolupament que pot arribar a durar anys o dècades. Durant tot aquest procés es requereix una quantitat suficient de recursos econòmics que permetin realitzar les proves necessàries per, finalment, aconseguir les capacitats desitjades (Martí, 2018, p. 51). Una retallada dels pressupostos en defensa durant els pròxims anys faria perdre capacitats industrials i tecnològiques crítiques i crearia noves dependències respecte a tercers estats. Això no només obstaculitzaria els esforços de la UE per

¹⁰⁸ Borrell, J. (4/7/2020). La pandemia debería aumentar nuestras ganas de ser más autónomos. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82985/node/82985_es
Consulta: 27 d'abril de 2021

¹⁰⁹ Borrell, J. (28/2/2021). Avanzar en la defensa europea. *Una Ventana Al Mundo*.

desenvolupar la seva autonomia estratègica, sinó que també afectaria la credibilitat dels EEMM de la UE com a socis militars (Arteaga et al., 2020, p. 34).

El finançament dels projectes relacionats amb l'obtenció de capacitats i el desenvolupament de noves tecnologies depèn sobretot de les inversions dels EEMM. Els EEMM són els principals clients de les indústries europees de defensa. Per tant, el desenvolupament d'aquestes indústries depèn de la demanda dels EEMM. Si els EEMM retallen els seus pressupostos de defensa, la demanda disminuirà¹¹⁰ i les indústries europees de defensa seran menys competitives¹¹¹. A més, al tractar-se d'una crisi global, és més difícil per les indústries del sector de la defensa trobar destinacions a l'exportació, excepte en àrees emergents com les d'Àsia (Arteaga et al., 2020, p. 17). No obstant això, la UE, gràcies al FED, pot ajudar als EEMM finançant aquells projectes en què col·laborin.

El FED es finança a través del pressupost de la UE, és a dir, que depèn de l'assignació que se li atorgui en el MFP 2021-2027. Tot i que es preveia que se'l dotés amb 13.000 milions d'euros¹¹², finalment, només se li han assignat 7.953 milions. Això pot semblar nefast pel finançament de la PCSD, però cal recordar que en el MFP 2014-2020 no hi havia cap apartat dedicat exclusivament a la defensa, la qual rebia finançament a través dels crèdits assignats a la PESC. En canvi, el MFP 2021-2027 dedica una secció a la seguretat i defensa a la qual li assigna un total de 13.185 milions d'euros¹¹³. D'aquests, 9.644 milions estaran destinats exclusivament a la defensa, 7.953 milions finançaran el FED mentre que 1.691 milions serviran per millorar la mobilitat militar¹¹⁴. A més, el MFP 2021-2027 també augmenta lleugerament el finançament de la PESC que passa dels 2.338,72¹¹⁵ milions als 2.670 milions d'euros, part dels quals es destinaran a missions

¹¹⁰ Les indústries de defensa europees dependran més de les exportacions.

¹¹¹ Tribunal de Cuentas Europeo. (2019). *Análisis nº 09: La defensa europea*, p. 46 i 49.

¹¹² Art. 4 de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa

¹¹³ Reglamento (UE, EURATOM) nº 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027. (Diario Oficial de la Unión Europea L 433I, de 22 de diciembre de 2020, p. 11-22). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-M-2020-81933> Consulta: 30 d'abril de 2021

¹¹⁴ European Union. *MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027*. (n.d.) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_2021-2027_breakdown_current_prices.pdf Consulta: 6 d'abril de 2021

¹¹⁵ European Union Institute for Security Studies. (2016). *EUISS Yearbook of European Security*, p. 21. <https://www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2016> Consulta: 21 d'abril de 2021

relacionades amb la PCSD. Per tant, tot i que respecte a les previsions¹¹⁶ s'ha reduït el finançament en defensa, en comparació amb el MFP 2014-2020 suposa un augment de 9.644 milions, als quals caldrà sumar-hi tots aquells de la PESC que es destinin a finançar missions en l'àmbit de la PCSD.

La crisi de la COVID-19 ha afectat a totes les indústries que formen la BTIDE. A l'inici de la pandèmia, van veure paralitzada la seva producció i ara, les restriccions de mobilitat, les fallades de subministraments i les mesures de seguretat laboral generen retards en la producció (Arteaga et al., 2020, p. 16). Per afrontar la crisi econòmica postpandèmia, cal que la despesa en defensa que efectuaran els EEMM i la UE arribi a les indústries de la BTIDE independentment de si són grans empreses o PiMEs i de l'EM on estiguin situades. El sector de la indústria de defensa europea està constituït per unes 15 grans empreses, entre les que destaquen Thales, Airbus i Leonardo. S'estima que dos terços dels ingressos del sector es concentren en aquestes 15 empreses, les quals estan ubicades a França, Alemanya, Itàlia, Suècia, Espanya i Polònia. Seguidament, trobem unes 100 empreses de mida mitjana i, per últim, un gran nombre de petites empreses que la Comissió Europea estima al voltant de 1.350 (Martí, 2018, p. 26). La inversió dels EEMM i de la UE s'hauria d'orientar a desenvolupar tecnologies i capacitats crítiques per a la seguretat tractant d'articular una estratègia industrial basada en grans empreses integradores que tinguin cura de la mitjana i petita indústria especialitzada en determinades tecnologies (Arteaga et al., 2020, p. 18). Així doncs, per assegurar que la despesa en defensa arribi tant a les grans empreses com a les PiMEs, la solució passa per l'especialització i la interdependència del sistema, és a dir, les PiMEs haurien de produir un component essencial d'un sistema més gran, el qual acabarien desenvolupant les grans empreses esmentades. Això, facilitaria que tots els EEMM tinguessin un paper important en el desenvolupament de capacitats, ja que tots els EEMM tenen PiMEs dedicades a la defensa en el seu territori.

Les indústries europees del sector de la defensa han d'aprofitar les oportunitats que ofereixen les tecnologies duals, amb usos civils i militars. D'una banda, després de la pandèmia les Forces Armades hauran de transformar-se per fer front a nous reptes relacionats amb la protecció dels sistemes i xarxes d'informació (TIC) i amb la protecció civil, en aquest procés de transformació la indústria de defensa hauria d'utilitzar tecnologies com la digitalització, la intel·ligència artificial, l'automatització o la computació on el sector civil és punter (Arteaga et al., 2020, p. 19). D'altra banda, el sector de la defensa hauria de centrar-se en desenvolupar noves tecnologies disruptives que tinguessin aplicacions civils o militars, segons les necessitats (Arteaga et al., 2020,

¹¹⁶ 13.000 milions d'euros i 6.500 milions per la mobilitat militar (Tribunal de Cuentas Europeo, 2019, p. 34).

p. 19), sent capaces de captar ajudes públiques que, per raons òbvies, sembla que tant la Comissió com els EEMM podran justificar millor com a suport a les indústries i a les empreses civils que com a suport a la política de defensa (Arteaga et al., 2020, p. 25).

c) Mantenir i reforçar la capacitat operacional.

En l'àmbit operacional, la implicació més òbvia que ha comportat la COVID-19 és que la UE ha d'estar més preparada i ha de ser més resistent davant eventuais futures pandèmies. Ara bé, no només ha d'estar capacitada per respondre noves crisis sanitàries sorgides de forma involuntària o per accident, sinó que ha de poder fer front a tota classe de riscos biològics, incloent-hi eventuais atacs amb armes biològiques. L'enorme repercussió de la pandèmia i els esforços mundials en la producció de tractaments i vacunes conduiran a una expansió del coneixement disponible, a un enorme creixement de laboratoris i d'equipament i a una major formació del personal en temes i tècniques rellevants. Això incrementarà les oportunitats dels actors potencialment hostils, com els grups terroristes, per accedir a la tecnologia necessària per utilitzar armes biològiques¹¹⁷. A més, la UE ha d'estar preparada per fer front a ciberatacs o campanyes de desinformació dirigides a sembrar por, confusió, desconfiança i ràbia dins de les societats europees per debilitar la UE com a actor col·lectiu (Nováky, 2020, p. 5).

L'alt cost de fer front als danys socioeconòmics causats per la COVID-19 és probable que redueixi la voluntat de la UE d'afrontar crisis al seu entorn. No obstant això, les missions i operacions de gestió de crisi no cessaran completament, com demostra la recent decisió de llançament de la UE Operació IRINI per fer complir l'embargament d'armes de l'ONU a Líbia¹¹⁸. Si les operacions militars de gestió de crisi disminueixen i la UE no assumeix un paper rellevant en el seu veïnatge, hi ha un risc que els conflictes actius en aquests territoris s'intensifiquin i afectin a la UE creant nous moviments incontrolats de població que es podrien traduir ràpidament en un augment de la polarització dins la societat europea, afavorint l'ascens dels partits euroescèptics (Nováky, 2020, p. 4 i 5).

El Parlament Europeu, en l'informe anual de 2020 sobre l'aplicació de la PCSD manifesta la seva preocupació per l'impacte negatiu de la pandèmia en les crisis existents i opina que és imperatiu

¹¹⁷ European Parliament. (2021). *How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU*, p. 14

¹¹⁸ Decisión (PESC) 2020/472 del Consejo, de 31 de marzo de 2020, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI). (Diario Oficial de la Unión Europea L 101, de 1 de abril de 2020, p. 4-10). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32020D0472>

que la UE impedeixi que la COVID-19 posi en perill molts anys de progressos en la consolidació de la pau¹¹⁹. En aquest sentit, l'Institut Europeu d'Estudis de Seguretat (EUISS) assenyala que la COVID-19 crea oportunitats per als grups armats no estatals per obtenir avantatges militars sobre el terreny, alhora, que, la caiguda econòmica, els permet explotar desigualtats per minvar la confiança en les institucions i reduir el suport a les autoritats estatals (Mustasilta, 2020, p. 2). Llavors, és imperatiu no només mantenir les missions i operacions civils i militars en marxa, sinó estar preparats per llançar-ne de noves. Així, tot i la major exigència en el sosteniment logístic per culpa de la pandèmia, les missions civils de suport a les autoritats civils són crucials per protegir campanyes d'assistència sanitària a l'exterior, mentre que les operacions militars poden ser clau en zones com el Sahel, on la insurgència es pot reactivar i on s'ha de garantir l'eficàcia de les missions d'entrenament (Arteaga et al., 2020, p. 29 i 30).

Per últim, remarcar que, des del meu punt de vista i en sintonia amb el que diu Nováky (2020, p. 6 i 7), en l'àmbit operacional la pandèmia representa una oportunitat perduda. Com hem dit anteriorment, un dels supòsits d'activació de la clàusula de solidaritat són les catàstrofes naturals, quedant les pandèmies englobades dins aquest concepte. Així, a l'inici de la pandèmia, Itàlia, que estava sobrepasada, podria haver invocat la clàusula de solidaritat. Activada aquesta, la UE hauria pogut mobilitzar tots els instruments de què disposi, inclosos els mitjans militars posats a la seva disposició pels EEMM creant una Força de Resposta contra la Pandèmia (FRP), formada per militars dels EEMM, amb l'objectiu de donar suport a les autoritats nacionals, per exemple, establint hospitals de campanya que podrien ser operatius amb el mateix personal mèdic militar d'aquesta força. A més, l'actuació d'aquesta força es podria haver coordinat a través de la Capacitat Militar de Planificació i Execució (MPCC), apropant-se així al seu objectiu d'esdevenir el futur centre de comandament de totes les missions militars de la UE. Actualment, aquesta força es podria encarregar del repartiment de les vacunes a tots els EEMM de la UE o d'ajudar a les autoritats dels EEMM a vacunar si, en algun cas, fos necessari. Paral·lelament, s'hauria pogut crear una força similar, però formada per personal civil i coordinada des de la Capacitat Civil de Planificació i Execució (CPCC). Caldria doncs, ser capaços d'utilitzar millors alguns instruments que ja existeixen i reforçar els mecanismes de solidaritat davant reptes imprevistos.

¹¹⁹ Parlamento Europeo. (2021). *Informe anual de 2020 sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (2020/2207(INI))*.

IV. CONCLUSIONS

A l'inici d'aquest treball, ens hem fixat l'objectiu de comprovar si des de l'adopció de l'EUGS, la UE ha avançat cap a la seva ambició d'assolir un grau més elevat d'autonomia estratègica. És a dir, té la UE més autonomia estratègica avui que abans de la presentació de l'EUGS?

L'EUGS va introduir el concepte d'autonomia estratègica, però no el va definir. En conseqüència, cada EM i cada autor l'ha entès de forma diferent. Tot i la varietat de definicions sobre l'autonomia estratègica, la majoria d'elles comparteixen uns punts comuns. Des del meu punt de vista, la definició donada per Molina i Benedicto (2020, p. 69) és la més adequada: l'autonomia estratègica és la capacitat de la UE d'actuar en qualsevol conflicte intern o extern amb les seves pròpies capacitats, civils i militars, i eines de seguretat i defensa, sense necessitat de què intervinguin els seus aliats, com l'OTAN o els EEUU, amb qui poden compartir interessos, però amb qui també poden rivalitzar. Arteaga (2017, p. 1) completa la definició d'autonomia estratègica i diu que aquesta està formada per tres dimensions: l'autonomia política, l'autonomia industrial i l'autonomia operacional.

L'autonomia política és la capacitat de fixar objectius i prendre decisions en l'àmbit de la defensa sense ser obstaculitzat per altres poders. La UE pot prendre decisions relacionades amb la defensa, prova d'això són les nombroses iniciatives que s'han posat en funcionament en el camp de la defensa a partir de la presentació de l'EUGS. Ara bé, aquesta capacitat decisòria es veu condicionada d'una banda, per l'exigència d'unanimitat a l'hora de prendre les decisions en l'àmbit de la PESCO i, per extensió, en la PCSD i, d'altra banda, per les diferents cultures estratègiques dels EEMM. La unanimitat comporta un risc de bloqueig de les decisions relacionades amb la PCSD, ja que cada EM disposa de dret de veto. És a dir, que si un EM no està d'acord amb una decisió pot votar en contra per tal que aquesta no s'adopti. La diferència entre cultures estratègiques suposa que cada EM tingui una visió diferent del món, una percepció diferent de les amenaces i, per tant una forma diferent d'enfrontar-s'hi.

Des de la presentació de l'EUGS, la PESCO és l'únic instrument que ha repercutit directament sobre la presa de decisions, ja que en el marc de la PESCO només es requereix la unanimitat dels EEMM que hi participen, eliminant el dret de veto dels EEMM no participants. El problema és que la PESCO està formada per 25 EEMM, és a dir, que tots els EEMM menys Dinamarca i Malta disposen de dret de veto en aquest marc. A més, l'elevat nombre d'EEMM participants en la PESCO ha comportat que l'ambició d'aquesta s'hagi vist reduïda a l'adopció de projectes de col·laboració entre els EEMM per desenvolupar capacitats conjuntes.

L'autonomia industrial és la facultat de desenvolupar les capacitats requerides per poder actuar. L'objectiu de la UE en aquest àmbit és el desenvolupament d'una forta Base Tecnològica i Industrial de la Defensa Europea (BTIDE). Per aconseguir això, des de l'adopció de l'EUGS, la UE ha posat en funcionament la CARD, la PESCO i el FED, tres iniciatives diferents però relacionades entre si, que han revitalitzat l'AED i han donat sentit al CDP elaborat per aquesta. Des del meu punt de vista, l'èxit de la UE resideix en la coherència entre tots aquests instruments, tots ells orientats a millorar les capacitats en defensa de la UE i a millorar l'eficiència de la despesa de la UE evitant duplicitats innecessàries.

El CDP, elaborat per l'AED, determina les capacitats que la UE necessitarà en el futur oferint una orientació sobre els àmbits en què cal cooperar. La CARD, també a càrrec de l'AED, recopila informació per proporcionar una imatge sobre les capacitats que posseeixen els EEMM de la UE i identificar deficiències i oportunitats de cooperació. La PESCO permet als EEMM adoptar projectes col·laboratius per satisfer les necessitats prèviament identificades. I, el FED ajuda als EEMM a sufragar els costos d'aquests projectes finançant-los totalment o parcialment, segons el tipus de projecte. En total s'han adoptat 47 projectes en el marc de la PESCO destinats a obtenir les capacitats requerides per la UE. El problema com assenyala Biscop és que els projectes actuals no resolen les principals deficiències de la UE.

L'autonomia operacional és la capacitat de planificar i realitzar missions civils i militars. L'EUGS fixa la necessitat de la UE de respondre a crisis a l'exterior i de garantir la seguretat de la UE. Les missions civils i militars són l'instrument de què disposa la UE per respondre a crisis a l'exterior mentre que les clàusules d'assistència mútua i de solidaritat són les eines de la UE per garantir la seva defensa i seguretat.

L'EUGS ha impulsat una millora de l'estructura de comandament de les missions militars no executives a través de la MPCC, que actua com a centre de control d'aquestes missions i que es coordina amb la ja existent CPCC, des d'on es dirigeixen les missions civils de la UE, per compartir coneixements, pràctiques i recursos. El sistema de finançament de les missions de crisis a l'exterior també es veu reformat. Fins ara, el pressupost general finançava les missions civils i les despeses administratives de les missions militars, el mecanisme Athena s'encarregava dels costos operatius comuns de les missions militars i els costos operatius propis de les missions militars anaven a càrrec de cada EM. A partir d'aquest any (2021), entra en funcionament el Fons Europeu de Suport a la Pau que cobrirà un percentatge més elevat de costos de les missions militars ampliant així l'abast del mecanisme Athena, al qual substituirà. A més, aquest instrument permetrà a la UE subministrar equipament militar als seus socis, cosa que, fins ara, era incapaç de fer.

Respecte a les clàusules d'assistència mútua i solidaritat, només s'han beneficiat del Pla d'Acció de Mobilitat Militar, adoptat després de l'EUGS, i que té l'objectiu de millorar la capacitat de les forces armades de desplaçar-se per la UE, eliminant les barreres que obstaculitzen el moviment de tropes, material i béns. Des de l'aprovació d'aquest Pla, s'han millorat tant les infraestructures, adaptant-les al pes i mida dels actius militars, així com qüestions normatives i processals, reduint procediments i unificant les normatives nacionals sobre transport de mercaderies perilloses en l'àmbit militar.

Per tot això, considero que la UE, avui, té més autonomia estratègica que abans de la presentació de l'EUGS. Ara bé, no s'ha avançat al mateix ritme en les tres dimensions de l'autonomia estratègica. L'autonomia industrial és on la UE ha avançat més, creant un marc institucional amb gran potencial, seguit de l'autonomia operacional, millorant l'estructura de comandament i el finançament de les missions, així com, la mobilitat militar, i, per últim, l'autonomia política, on la PESCO ha suposat una mínima flexibilització de la presa de decisions. Tot i aquests avanços, són molts els obstacles en el camí de la UE cap a un nivell més elevat d'autonomia estratègica, entre els quals es destaquen: la unanimitat com a regla en la presa de decisions, la diferència de cultures estratègiques, la irrellevància dels projectes PESCO i el desús d'instruments com els BattleGroups.

Passada la pandèmia, la UE es trobarà amb un context molt convuls marcat per: un augment de la rivalitat entre les grans potències, uns EEUU centrats en la regió Àsia-Pacífic, unes relacions tenses amb el Regne Unit, un augment de la inestabilitat dins la UE a causa de la desinformació i als ciberatacs, una renovada amenaça terrorista que pot adoptar nous mètodes com l'ús d'armes químiques, un nombre creixent de conflictes en el veïnatge de la UE i, per últim, una crisi econòmica que pot afectar els pressupostos de defensa de la UE. Tot això obre la porta a una època d'incertesa on la UE hauria de poder continuar desenvolupant la seva autonomia estratègica per garantir el seu paper com a actor internacional rellevant, la seguretat dels seus ciutadans i la defensa dels seus valors i interessos.

Per continuar amb el camí començat per l'EUGS, la UE hauria de ser capaç de superar els obstacles esmentats.

L'ús de la majoria qualificada en l'àmbit PESC flexibilitzaria la presa de decisions eliminant el dret de veto dels EEMM, això permetria a la UE adoptar postures de forma més constant i decidida. Aquesta opció es podria implementar immediatament, fent ús de la clàusula passarel·la de l'art. 31.3 TUE, per adoptar una posició sobre preguntes relacionades amb drets humans en fòrums internacionals, en decisions per establir règims de sancions i, en decisions per iniciar

missions civils de resposta a crisis a l'exterior. La implementació de la majoria qualificada en aquestes tres situacions podria servir de prova pilot per, posteriorment, ampliar el seu ús a altres qüestions relacionades amb la PESC i, finalment, per prendre decisions amb repercussions sobre l'àmbit militar i la defensa, per la qual cosa serà necessari un canvi de tractat, ja que, actualment, l'art. 31.4 TUE ho impedeix. Quant a la cultura estratègica comuna, una visió compartida del món i de la percepció de les amenaces facilitaria que els EEMM es possessin d'acord en com fer-hi front. El primer pas cap a aquesta, serà la brúixola estratègica que presentarà l'AR el 2022.

La PESCO és la gran eina prevista en el Tractat de Lisboa. L'èxit d'aquesta ha sigut l'adopció de 47 projectes col·laboratius de desenvolupament de capacitats. Ara bé, aquests projectes no cobreixen les necessitats operatives de la UE. Per solucionar això Biscop (2020) proposa que la PESCO prioritzi els projectes de gran envergadura destinats a desenvolupar capacitats identificades en el CDP. És a dir, que en el marc de la PESCO, s'haurien de desenvolupar aquelles capacitats que per la seva complexitat o pels seus costos no puguin ser produïdes en l'àmbit nacional. A més, en una situació de crisis econòmica, és important que els recursos no es desaprofitin, per això el FED hauria de deixar de finançar desenes de microprojectes i centrar-se només en els que aporten un valor afegit real a la UE. Així, la premissa de la PESCO ha de ser: qualitat abans que quantitat.

La UE no es pot permetre tenir en desús els BattleGroups. Per això cal, d'una banda, millorar el seu finançament a través del Fons Europeu de Suport a la Pau, el qual hauria d'assumir els costos del seu desplegament i, d'altra banda, solucionar els seus problemes tècnics dotant-los de més personal i capacitats aèries i navals que els permetin actuar de forma efectiva en múltiples situacions. Uns BattleGroups capaços i efectius podrien assumir, a més de les missions de l'art. 43.1 TUE, un paper destacat en la clàusula de solidaritat i d'assistència mútua, la qual necessita ser revisada pel Consell establint les formes en què s'executarà l'ajuda i donant-li més protagonisme a la UE.

Per últim, però no menys important, l'autonomia estratègica implica mantenir la relació amb l'OTAN. En les dues declaracions conjuntes UE-OTAN es remarca que aquesta relació ha d'estar basada en la cooperació i la complementarietat. La cooperació comporta actuar amb l'OTAN sempre que sigui possible i la complementarietat implica una distribució de funcions per evitar duplicitats.

Vist tot això, a la UE encara li queda un llarg camí per recórrer per assolir un grau més elevat d'autonomia estratègica.

BIBLIOGRAFIA

OBRES GENERALS

- Acosta, S. (2013). *Análisis del efecto de engranaje generado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en la Unión Europea*. (Trabajo de fin de Grado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Colombia). <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/4367>
- Barceló, M. (2012). *Las misiones de paz de la Unión Europea*. (Tesis doctoral, Universitat Oberta de Catalunya). http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/21201/1/Tesi_doctoral_MJuliaBarcelo_set2012.pdf
- Caballero, M. A. (2014). *La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE tras el Tratado de Lisboa*. (Trabajo fin de Máster, Escuela Diplomática, Madrid). <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/117022>
- García, S. (2020). *La colaboración europea en la provisión de bienes de defensa: ventajas, limitaciones y factores determinantes*. (Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=283322>
- Ginés, M. E. (2020). *La toma de decisiones en la política exterior de la Unión Europea (2003-2020)*. (Trabajo de fin de Grado, Universidad Pontificia Comillas, Madrid). <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/40742>
- Rivas, V. (2017). *El Refuerzo del papel del TJUE en materia PESC*. (Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Salamanca, Castilla y León). <http://lawreview.elsa-spain.org/wp-content/uploads/2017/09/El-refuerzo-del-papel-del-TJUE-en-materia-PESC-1.pdf>
- Valer, L. (2017). *La Política Común De Seguridad Y Defensa De La Unión Europea: Acción Conjunta En Política Exterior Para La Construcción De Europa*. (Trabajo de fin de Máster, Universitat de Barcelona, Catalunya). http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/120814/1/Memoria_Valer%20del%20PortilloLuis.pdf
- Vallès, G. (2019). *La autonomía estratégica de la Unión Europea* (Trabajo de fin de Máster, Universitat de Barcelona, Catalunya). http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/148522/1/TFM-MOI_VallesGerard_2019.pdf

ARTICLES DOCTRINALS

- Abad Soto, J. (2019). De la CED a la Autonomía Estratégica de la UE: un cambio de paradigma en la seguridad y la defensa. *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (14), p. 1-20. http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2019/DIEEEO26_2019JORABA-UEsegur.html
- 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*, (94), p. 1-132. https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/4754f2339dc6900bdb0e896560f3d99b.pdf
- 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. *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (9), p. 1-18. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO08-2018_Plan_Accion_Europeo_Defensa_GregorioAlvarez-JesusIglesias.pdf
- Arteaga, F. (2017). La autonomía estratégica y la defensa europea. *Análisis del Real Instituto Elcano*, (76), p. 1-8. <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/11/ARES-Group-Report->
- Arteaga, F., Fiott, D., Hartley, K., Matelly, S., Maulny, J.-P., Marrone, A., Simon, E., & Šešelgytė, M. (2020). Implicaciones del COVID-19 para la Defensa. *Elcano Policy Paper*, (3), p. 1-40. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/27f91edd-68b7-47ed-9e00-d18470b73787/Policy-paper-implicaciones-covid-19-para-defensa.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=27f91edd-68b7-47ed-9e00-d18470b73787>
- Benedicto Solsona, M. A. (2017). Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE. *Cuadernos de Estrategia*, (184), p. 227-263. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_184.pdf
- Benedicto Solsona, M. A. (2020). Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo. *Relaciones Internacionales*, 29 (58), p. 261-276. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/9459/9064>
- 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*, p. 1-18. <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/pesco>

- Biscop, S. (2020). European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance. *EU Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability Policy Papers*, (1), p. 1-16. https://euidea.eu/wp-content/uploads/2020/05/euidea_pp_1.pdf
- Borrell, J. (2020). La doctrina Sinatra. *Estudios de Política Exterior*, (28). <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-doctrina-sinatra/>
- Brustlein, C. (2018). European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility. *Éditoriaux de l'Institut Français des Relations Internationales*, p. 1-6. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/brustlein_european_strategic_autonomy_2018.pdf
- Cózar Murillo, B. (2017). La Cooperación Estructurada Permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa? *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (8), p. 1-48. <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/10/DIEEEINV12-2017.html>
- 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. 187-217. <https://doi.org/10.18543/ced-60-2019pp187-217>
- Díaz Rodríguez, J. (2018). La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global. *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (10), p. 1-16. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6555541>
- European Defence Agency. (2018). CARD: From trial run to first full cycle starting in 2019. *European Defence Matters*, (16), p. 30-33. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm16>
- European Defence Agency. (2019). CARD's on the table: fostering coherent defence capability development in Europe. *European Defence Matters*, (18), 12-14. [https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/final-full-magazine-edm18-\(pdf\).pdf](https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/final-full-magazine-edm18-(pdf).pdf)
- Franke, U., & Varma, T. (2019). Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy. *European Council on Foreign Relations*, p. 1-84. https://ecfr.eu/special/independence_play_europes_pursuit_of_strategic_autonomy/
- Fuente Cobo, I., Domínguez Donaire, V., Tosato, F., Tisalvi, V., & Giada Dibenedetto, A. (2018). Presente y futuro de la política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. *Cuadernos de Estrategia*, (198), p. 1-78. <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2018/02/DIEEET01-2018.html>
- Martí Sempere, C. (2018). La industria europea de defensa. Un análisis prospectivo. *Observatorio de Política Exterior Española*, (93), p. 1-97. https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/ea60ae77f0e2cd4dcd21d0e21bdc072b.pdf

- Molina García, M. J., & Benedicto Solsona, M. Á. (2020). Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (62), p. 59-98. <https://doi.org/10.18543/ced-62-2020pp59-98>
- Mustasilta, K. (2020). From bad to worse. The impact(s) of Covid-19 on conflict dynamics. *European Union Institute for Security Studies*, p. 1-8. [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief 13 Covid and conflict.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2013%20Covid%20and%20conflict.pdf)
- Nováky, N. (2020). The EU's Security and Defence Policy: The Impact of the Coronavirus. *European View*, 19, p. 1-11. <https://doi.org/10.1177/1781685820972246>
- Roncagliolo, I. (2015). El principio de no intervención: consagración, evolución y problemas en el Derecho Internacional actual. *Ius et Praxis*, 21(1), 449-502. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122015000100013
- Ruiz García, E. (2017). Sistema de financiación de la política común de seguridad y defensa europea. *Cuadernos de Estrategia*, (184), p. 105-145. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5919944>
- Rubio García, D. (2011). Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea *Observatorio de Política Exterior Española*, (57), p. 1-92. https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/64e45a1fa5202c4ef7c1d5e5d58fff4f.pdf
- Santopinto, F. (2020). L'Europe et les crises: tous les chemins mènent à Bruxelles. *Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la sécurité*, p. 1-5. <https://grip.org/europe-crisis/>
- Urrea Corres, M. (2010). La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: La eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta. *Revista Española de Derecho Europeo*, (33), p. 91-120. <http://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/448>
- Urrea Corres, M. (2016). Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad tras los atentados de París: la respuesta europea frente al terrorismo internacional. *Revista Española de Derecho Europeo*, (57), p. 13-34. http://revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/167_clausulas-asistencia-mutua-solidaridad-atentados-paris/184
- Villalba Fernández, A. (2010). El Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa. *Panorama Estratégico 2009/2010*, p. 153-184. <https://0-dialnet-unirioja-es.cataleg.udg.edu/servlet/articulo?codigo=3362649>
- Walshe, G. (2020). Time to use to European power again. *European View*, 19, p. 230-237. <https://doi.org/10.1177/1781685820975871>

LEGISLACIÓ

- Tractat de la Unió Europea, Maastricht, 1992 (Diari Oficial de la Unió Europea C 326, de 26 d'octubre de 2012, p. 13-45). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF Consulta: 30 d'abril de 2021
- Tractat de Funcionament de la Unió Europea, Roma, 1957 (Diari Oficial de la Unió Europea C 326, de 26 d'octubre de 2012, p. 47-199). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_2&format=PDF Consulta: 26 d'abril de 2021
- Tractat de l'Atlàntic Nord, Washington, 1949. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es Consulta: 29 d'abril de 2021
- Decisió (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de març de 2015, per la que se crea un mecanisme per administrar la financiació de los costes comuns de las operacions de la Unió Europea que tenguin repercussions en el àmbit militar o de la defensa (Athena) y per la que se deroga la Decisió 2011/871/PESC. (Diari Oficial de la Unió Europea L 84, de 28 de març de 2015, p. 39-63). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0528&from=ES> Consulta: 26 de març de 2021
- Decisió (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015, per la que se determinen el estatut, la sede y la forma de funcionament de la Agencia Europea de Defensa (Diari Oficial de la Unió Europea L 266 de 13 de octubre de 2015, p. 55-74) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32015D1835> Consulta: 15 d'abril de 2021
- Decisió (PESC) 2017/971 del Consejo, de 8 de junio de 2017, per la que se determinen las disposiciones de planificació y ejecució de misiones militares no ejecutivas PCSD de la UE y per la que se modifican la Decisió 2010/96/PESC relativa a una misió militar de la Unió Europea destinada a contribuir a la formació de las fuerzas de seguridad somalíes, la Decisió 2013/34/PESC relativa a una misió militar de la Unió Europea destinada a contribuir a la formació de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali) y la Decisió (PESC) 2016/610 relativa a una Misión de Asesoramiento Militar PCSD de la Unió Europea en la República Centroafricana (EUTM RCA) (Diari Oficial de la Unió Europea L 146, de 6 de junio de 2017, p. 133-138). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32017D0971> Consulta: 19 d'abril de 2021
- Decisió (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, per la que se establece una cooperació estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes. (Diari Oficial de la Unió Europea L 331, de 14 de diciembre de 2017, p. 57-

- 77). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=ES> Consulta: 17 d'abril de 2021
- Protocolo (n° 10) 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 de octubre de 2012, p. 275-277) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FPRO%2F10> Consulta: 17 d'abril de 2021
 - Protocolo (n° 22) sobre la posición de Dinamarca (Diario Oficial de la Unión Europea C 326, de 26 de octubre de 2012, p. 299-303) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F22> Consulta: 30 d'abril de 2021
 - Reglamento (UE, EURATOM) n° 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027. (Diario Oficial de la Unión Europea L 433I, de 22 de diciembre de 2020, p. 11-22). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-M-2020-81933> Consulta: 30 d'abril de 2021

INFORMES, RESOLUCIONS I ALTRES DOCUMENTS.

- Comisión Europea. (2018). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-476-F2-ES-MAIN-PART-1.PDF> Consulta: 30 abril de 2021
- Comisión Europea. (28/3/2018). *Plan de acción sobre movilidad militar: la UE avanza hacia una Unión de Defensa* (Comunicat de premsa) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_2521
- Comisión Europea, & Alto Representante de la UE. (2019). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. UE-China - Una perspectiva estratégica. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3a5bf913-45af-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF> Consulta: 24 d'abril de 2021
- Comisión Europea, & Alto Representante de la UE. (2019). *Informe conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Plan de Acción sobre Movilidad Militar*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019JC0011> Consulta: 12 de març de 2021
- Consejo de la UE. (8/6/2017). *Cooperación de la UE en materia de defensa: el Consejo crea una Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC)* (Comunicat de premsa). <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/> Consulta: 19 d'abril de 2021
- Consejo de la Unión Europea. (2018). Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativas a la

- adopció n de un Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/es/pdf> Consulta: 26 d'abril de 2021
- Consejo de la UE. (18/12/2020). *El Consejo alcanza un acuerdo político sobre el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz* (Comunicat de premsa). <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/18/council-reaches-a-political-agreement-on-the-european-peace-facility/> Consulta: 11 de març de 2021
 - Council of the European Union. (2016). Implementation Plan on Security and Defence. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf Consulta: 13 d'abril de 2021
 - Council of the European Union. (2019). Military Requirements for Military Mobility within and beyond the EU. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11373-2019-INIT/en/pdf> Consulta: 30 d'abril de 2021
 - EU-NATO. (2016). Joint declaration by the president of the European Council, the president of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf> Consulta: 15 d'abril de 2021
 - EU-NATO. (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. https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf Consulta: 15 d'abril de 2021
 - European Comission. (2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Defence Action Plan. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf Consulta: 30 de març de 2021
 - European Comission. (2017). *Defending Europe: The case for greater EU cooperation on security and defence.* http://www.europedirectbizkaia.org/wp-content/uploads/2017/06/defending-europe-factsheet_en_01.pdf Consulta: 16 d'abril de 2021
 - European Comission. (2018). *Defending Europe: Improving Military Mobility in the European Union.* https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-military_mobility_factsheet.pdf Consulta: 19 d'abril de 2021
 - European Comission. (2018). *Qualified majority voting: a tool to make Europe's Foreign and Security Policy more effective.* https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-qmv_en.pdf Consulta: 15 d'abril de 2021

- European Commission, & High Representative of the Union. (2020). *Joint report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Action Plan on Military Mobility from June 2019 to September 2020*. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/join20200016.pdf> Consulta: 10 de març de 2021
- European Commission, & High Representative of the Union. (2018). Joint communication to the European Parliament on the Action Plan on Military Mobility. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0005&from=EN> Consulta: 29 d'abril de 2021.
- European Defence Agency. (2018). *The EU Capability Development Priorities (2018 CDP revision)*. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/eda-brochure-cdp> Consulta: 16 d'abril de 2021
- European External Action Service. (2014). European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf> Consulta: 30 d'abril de 2021
- European External Action Service. (n.d.). *The Civilian Planning Conduct Capability (CPCC)*. [https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20\(CPCC\)](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20(CPCC)) Consulta: 19 d'abril de 2021
- European Defence Agency. (2020). *Results of First Coordinated Annual Review on Defence*. [https://www.infodefensa.com/archivo/files/2020-11-20-card%20\(1\).pdf](https://www.infodefensa.com/archivo/files/2020-11-20-card%20(1).pdf) Consulta: 30 d'abril de 2021
- European Defence Agency. (2020). *2020 CARD report*. <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf> Consulta: 16 d'abril de 2021
- European Defence Agency. (n.d.). *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*. [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)) Consulta: 28 d'abril de 2021
- European Parliament. (2021). *How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653623/EXPO_IDA\(2021\)653623_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653623/EXPO_IDA(2021)653623_EN.pdf) Consulta: 30 d'abril de 2021
- European Union. (2017). *Defence Package: Fact Sheet*. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_package_factsheet_0.pdf Consulta: 13 d'abril de 2021

- European Union. (2017). *EU Battlegroups*. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_battlegroups.pdf Consulta: 27 d'abril de 2021
- European Union. (2020). *EU Missions and Operations. Eu Common Security and Defence Policy* (CSDP). https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_military_operations_and_civilian_missions_july_2020.pdf Consulta: 19 d'abril de 2021
- European Union. (2020). *Permanent structured cooperation - PESCO: Deepening defence cooperation among EU member states*. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2020-v1.pdf Consulta: 17 d'abril de 2021
- European Union. *MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027*. (n.d.) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_2021-2027_breakdown_current_prices.pdf Consulta: 6 d'abril de 2021
- European Union Institute for Security Studies. (2016). *EUISS Yearbook of European Security*. <https://www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2016> Consulta: 21 d'abril de 2021
- France & Germany. (2018). Meseberg Declaration: Renewing Europe's promises of security and prosperity. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18> Consulta: 23 de març de 2021
- International Monetary Fund. (2021). *World Outlook Economic. Managing Divergent Recoveries*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021> Consulta: 20 d'abril de 2021.
- Ministerio de Defensa. (2017). El Plan de Acción Europeo de la Defensa. https://campus.defensa.gob.es/pluginfile.php/659267/mod_book/chapter/20077/MINISDEF_2017XXXX_Plan_accion_europeo_defensa.pdf?time=1576500308471 Consulta: 13 d'abril de 2021
- M. Lord, Ellen & L. Thompson, Andrea (1/5/2019). (Carta a l'AR, Federica Mogherini). <https://int.nyt.com/data/documenthelper/1073-19-5-1-02-letter-to-hrvp-moghe/6cdebd319d226b532785/optimized/full.pdf#page=1> Consulta: 5 de maig de 2021
- Parlamento Europeo. (2015). *Resolución, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52015IP0213> Consulta: 5 d'abril de 2021
- Parlamento Europeo. (2016). Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2016, sobre la cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE) (2015/3034(RSP)).

- https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0019_ES.pdf Consulta: 31 de març de 2021
- Parlamento Europeo. (2018). *Informe sobre movilidad militar (2018/2156(INI))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0372_ES.pdf Consulta: 10 de març de 2021
 - Parlamento Europeo. (2020). Aplicación y gobernanza de la Cooperación Estructurada Permanente. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/659280/EPRS_A_TA\(2020\)659280_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/659280/EPRS_A_TA(2020)659280_ES.pdf) Consulta: 27 d'abril de 2021
 - Parlamento Europeo. (2021). *Informe anual de 2020 sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (2020/2207(INI))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0013_ES.pdf Consulta: 19 d'abril de 2021
 - Servicio Europeo de Acción Exterior. (2016). Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf Consulta: 19 d'abril de 2021
 - Tribunal de Cuentas Europeo. (2019). *Análisis nº 09: La defensa europea*. <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=51055> Consulta: 21 d'abril de 2021
 - Unión Europea & Reino Unido. (2020). Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.034.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2020%3A034%3ATOC Consulta: 30 d'abril de 2021

BLOGS

- Borrell, J. (21/6/2020). Seguridad y defensa de Europa: el camino a seguir. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/81809/node/81809_es Consulta: 27 d'abril de 2021
- Borrell, J. (4/7/2020). La pandemia debería aumentar nuestras ganas de ser más autónomos. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82985/node/82985_es Consulta: 27 d'abril de 2021
- Borrell, J. (15/11/2020). El multilateralismo y la autonomía estratégica europea en un mundo (post)-Covid. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88773/node/88773_es Consulta: 27 d'abril de 2021

- Borrell, J. (3/12/2020). Por qué es importante la autonomía estratégica europea. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/node/90260_es Consulta: 27 d'abril de 2021
- Borrell, J. (29/1/2021). ¿Cómo pueden la UE y el Reino Unido cooperar mejor en materia de política exterior después del Brexit?. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92718/node/92718_es Consulta: 27 d'abril de 2021
- Borrell, J. (28/2/2021). Avanzar en la defensa europea. *Una Ventana Al Mundo*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95075/node/95075_es Consulta: 27 d'abril de 2021