

---

# Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud\*

---

José Luis DE CASTRO RUANO

Profesor Titular de Relaciones Internacionales  
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU  
joseluis.decastro@ehu.eus

**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL PARADÓJICO ANQUILOSAMIENTO DE LA PCSD TRAS LISBOA 3. VENTANA DE OPORTUNIDAD HACIA LA EUROPA DE LA DEFENSA. 4. TRES ESCENARIOS: EL INFORME DE LA COMISIÓN. 5. LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA. UNA VISIÓN COMÚN, UNA ACTUACIÓN CONJUNTA: UNA EUROPA MÁS FUERTE 6. EL PLAN DE ACCIÓN EUROPEO DE LA DEFENSA. 7. EL DIÁLOGO UE-OTAN. 8. LA CAPACIDAD MILITAR DE PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN. 9. LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE. 10. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses estaríamos asistiendo al nacimiento de la Europa de la Defensa más de seis décadas después del fracaso de su primer intento en 1950 con la Declaración Plevén sobre el establecimiento de una Comunidad Europea de Defensa. En el tiempo transcurrido desde el 28 de junio de 2016 en que se presenta la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad* hasta hoy, la Unión de la Defensa ha avanzado más que desde el lanzamiento de la primera misión operativa de la Política Europea de Seguridad y Defensa en 2003 hasta el 2016. Nunca antes, en los sesenta años del proceso de integración, la Defensa había ocupado un lugar tan relevante en la agenda comunitaria.

Sin embargo, no es la primera vez que avistamos en el horizonte el surgimiento de una verdadera integración en materia de seguridad y defensa. Lo hicimos en 1993, cuando el Tratado de Maastricht estableció como uno de los objetivos de la entonces naciente Unión Europea, «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya en el futuro la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa

---

\* Este trabajo se ha realizado en el seno del Grupo de Investigación IT1081-16 del Sistema Universitario Vasco

común» (art. B). Volvimos a pensar en un paso del Rubicón hacia la defensa comunitaria, y quizá lo fue, la Cumbre franco-británica de Saint-Maló del 4 de diciembre de 1998 que protagonizaron Tony Blair y Jacques Chirac y en la que el Reino Unido parecía abandonar su tradicional resistencia a la cooperación en materia de defensa en el marco de la UE<sup>1</sup>. Recordemos: «La Unión debe disponer de una capacidad autónoma de acción, apoyada por fuerzas militares creíbles, con los medios necesarios y dispuesta a responder a las crisis internacionales. La Unión debe tener las estructuras apropiadas para tomar decisiones y llevar a cabo una acción militar, donde la OTAN no esté comprometida. Europa necesita fortalecer sus fuerzas armadas para que pueda reaccionar rápidamente ante los nuevos riesgos», para concluir que «Estamos decididos a unir nuestros esfuerzos para permitir que la Unión alcance sus objetivos». Otros también consideraron el salto definitivo hacia la defensa la creación de la PESD en el Consejo Europeo de Colonia de 1999<sup>2</sup>; o, más, los Acuerdos Berlín Plus de 2002 entre la OTAN y la UE que posibilitaban a ésta la planificación de misiones militares utilizando infraestructuras de planeamiento de la primera. O cuando la UE pasa «de las declaraciones a los hechos»<sup>3</sup> con sus primeras misiones operativas en la Antigua Yugoslavia, Bosnia Herzegovina en 2002 y Macedonia en 2003. Por último, la transformación de la PESD en PCSD del Tratado de Lisboa<sup>4</sup>, suponía una nueva ocasión para elevar las expectativas en este ámbito.

Todo ello nos lleva a contener las expectativas generadas por las primeras impresiones respecto a la excepcionalidad del momento presente. En este trabajo nos detendremos en el análisis de las principales realizaciones en materia de seguridad y defensa para tratar de valorar su dimensión y atisbar si, ahora sí, estamos en el umbral de una verdadera Unión Europea de la Defensa.

<sup>1</sup> Vid. BISCOP, S., «Le Royaume-Uni et l'Europe e la défense: de la défense: de l'opposition au pragmatisme»; *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 435, 2000, pp. 73 y ss.

<sup>2</sup> Sobre la creación de la PESD *vid.*, entre muchos otros: ÁLVAREZ VERDUGO, M., *La Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2004. CEBADA ROMERO, A. y PÉREZ GONZÁLEZ, C., *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, Madrid, Dykinson, 2003. GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 9, 2001. HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La política exterior y de seguridad común tras la cumbre de Niza. La política europea de seguridad y defensa», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 218, 2003.

<sup>3</sup> GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 15, 2003.

<sup>4</sup> URREA, M., «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*, n.º 33, 2010.

## 2. EL PARADÓJICO ANQUILOSAMIENTO DE LA PCSD TRAS LISBOA

Desde 2003 hasta hoy, la Unión ha desarrollado 34 misiones operativas de naturaleza civil y militar a lo largo del mundo<sup>5</sup>. Durante estos años la Unión ha mostrado una cierta capacidad de intervención en episodios de resolución de conflictos y gestión de crisis. Por lo general han sido crisis relativamente modestas, mayoritariamente en procesos postconflicto suficientemente encauzados, algunas veces dando continuidad a intervenciones «duras» de la OTAN o en apoyo a Naciones Unidas u otras organizaciones, para enfrentar situaciones en que era necesario establecer unas mínimas condiciones de seguridad. Además, la UE ha llevado a cabo misiones civiles de fortalecimiento del Estado de Derecho, de policía y reforma del sector de la seguridad, de observación, de asistencia fronteriza, de administración civil de territorios, así como una cantidad importante de misiones de protección civil y de asistencia humanitaria de diverso tipo<sup>6</sup>. No estábamos preparados para crisis potentes, de gran complejidad y duración, como la de Afganistán o Irak, ante la cual la UE se fracturó internamente<sup>7</sup>. La PESD fue progresivamente convirtiéndose en un instrumento de intervención postconflicto y gestión de crisis.

El Tratado de Lisboa daba un paso más con la transformación de la PESD en PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) incluyendo una serie de instrumentos que, en concordancia con la siempre necesaria voluntad política de los Estados miembros<sup>8</sup>, permite a la Unión desarrollar una acción exterior

<sup>5</sup> Concretamente 22 misiones civiles, 11 operaciones militares y una –Darfur– de naturaleza mixta. A fecha de diciembre de 2017 la UE tiene desplegadas 10 misiones civiles y 6 operaciones militares (EUFOR ALTHEA en Bosnia Herzegovina desde 2004; EU NAVFOR Atalanta, en las costas de Somalia desde 2008; EUTM Somalia desde 2010; EUTM Mali desde 2013; EU NAVFOR Med, operación marítima en el Mediterráneo, conocida como Operación Sofía, desde 2015; y la última EUTM RCA –República Centroafricana–, desde 2016). De todas ellas, solo las operaciones marítimas Atalanta y Sofía son propiamente ejecutivas; las demás son de adiestramiento y formación, así como de apoyo en la reforma del sector de la seguridad, es decir, de una naturaleza muy cercana a las misiones civiles.

<sup>6</sup> Vid. GARCÍA PÉREZ, R., «Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*. Leioa, UPV/EHU, 2010. Vid. también URIBE OTALORA, A., *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Las misiones en el exterior*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

<sup>7</sup> BARBÉ, E., «Las primeras víctimas de la crisis iraquí: el prestigio de Europa como actor internacional y la capacidad negociadora de España en el marco de la UE», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 1, 2003 (www.iustel.com).

<sup>8</sup> Como afirma Martín Ortega Carcelén, «los contenidos de esta política dependen de la voluntad de los Estados miembros, y la mera existencia de instrumentos mejores no supondrá necesariamente una política exterior más acabada», en «La Política Exterior y de Seguridad Común

autónoma más ambiciosa para enfrentar crisis de mayor envergadura. Paradójicamente, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, empezaremos a observar un cierto anquilosamiento de la PCSD; precisamente cuando contábamos con más instrumentos políticos y jurídicos para actuar, y asistíamos a una mayor demanda de seguridad en Europa, la PCSD se estancó produciéndose un cierto anquilosamiento<sup>9</sup>. Los instrumentos que el Tratado de Lisboa había puesto a disposición para enfrentar mayores desafíos en materia de seguridad y defensa, no se activaron por una falta de ambición colectiva y de voluntad política que llevó a la Unión a mantenerse como un actor humanitario y de reconstrucción postconflicto, muy alejado de lo que se presume a un actor global según predica la retórica comunitarista<sup>10</sup>.

Indudablemente Lisboa mejora la regulación de la gestión de crisis, ampliando los casos en los que se justificaría una misión de la UE y, además, prevé la creación de instrumentos específicos en materia de seguridad y defensa. El artículo 42.2 del TUE no deja lugar a dudas acerca de la vocación de la PCSD de construir una defensa común europea «una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad»; así: la cooperación para una misión (art. 42.5), la cooperación estructurada permanente (art. 42.6), la cooperación para la defensa mutua (art. 42.7), los tipos de misiones previstas en el artículo 43, el

---

en el Tratado de Lisboa: un cauce adecuado a la espera de contenidos» en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 40, 2009, p. 150. Mariola Urrea se expresa en sentido semejante cuando afirma que el Tratado de Lisboa proporciona suficientes elementos a la PCSD para convertirse en una realidad perfectamente operativa, sin embargo «que así sea depende de la voluntad política de los Estados miembros para hacer efectiva la ambición que sobre la materia expresa la Unión»; en «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 de Española de Derecho Europeo*, n.º 33, 2010, p. 120.

<sup>9</sup> Algunos hablaron incluso de «irrelevancia». Vid. YOUNGS, R., *Europe's decline and fall: the struggle against global irrelevance*. London, Profile Books, 2010. Otros simplemente consideran que la PCSD «is the weakest link in the European integration project»; en AA.VV., *More Union in European Defense. Report of a CEPS Task Force*. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2015, p. 1.

<sup>10</sup> Incapaz de actuar incluso en crisis desatadas en entornos cercanos, como Libia. Sobre la inacción comunitaria en Libia *vid.* nuestro trabajo «La Unión Europea y la gestión de crisis: entre las potencialidades del Tratado de Lisboa y la falta de voluntad de los Estados: Libia como evidencia», en VÁZQUEZ GÓMEZ, E.M.; ADAM MUÑOZ, M.D. y CORNAGO PRIETO, N. (coords.), *El arreglo pacífico de controversias internacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013. Otros lo expresan de forma descarnada como Hubert Védrin: «On this occasion, European defense, for 30 years the object of so many proclamations, especially in France, was shown up for the illusion that it is: a hope that has become an empty Shell», en «The issue: When is it right to oust a tyrant? My verdict: in Libiy it was justified, but it's an unsounding precedent», *Europe's World, Autumn*, 2011 ([www.europesworld.org](http://www.europesworld.org)).

reforzamiento jurídico de la Agencia Europea de Defensa (art. 42.3) y las misiones concretas a ella asignadas (art. 45).

Lisboa, como hemos visto, amplía los tipos de misiones en el ámbito de la PCSD; sin embargo, el número de misiones operativas ha disminuido. Del total de misiones desplegadas hasta el momento, 23 se pusieron en marcha antes del Tratado de Lisboa, es decir, entre el 2003 y el 2009; y desde entonces, y a pesar del robusto andamiaje jurídico que proporciona este Tratado, solo se han desarrollado diez nuevas, y de ellas únicamente cuatro de naturaleza militar: EUTM Somalia (2010), EUTM Mali (2013), EU NAVFOR Med (2015) y EUTM RCA (2016) (que sustituyó a la anterior EUMAN RCA). Ya durante el mandato de Mogherini se han lanzado las operaciones militares EUNAVFOR Med/Sophia (2015) y la EUTM RCA (2016) y las misiones civiles EUAM Ucrania (2014), EUCAP Sahel Mali (2015) (destinada a reforzar las capacidades policiales y judiciales en el país africano) y la última, la EUAM Irak (2017) para apoyar al Gobierno iraquí en su reforma del sector civil de la seguridad (European Union Advisory Mission in support of Security Sector Reform in Iraq). Como la EUAM Ucrania, no se trata de una misión con mandato ejecutivo (de fuerza), sino una misión de asesoramiento con un mandato previsto hasta el 17 de octubre de 2018, aunque prorrogable seguramente. Como otras misiones de esta naturaleza, es de reducida muy dimensión: 51 personas en total, contados los 35 expertos europeos y el personal local; 14 millones de presupuesto anual (con cargo al presupuesto comunitario).

¿Es esta la dimensión esperada de las misiones/operaciones PCSD de un actor como la UE tras las potencialidades en seguridad y defensa que encierra el Tratado de Lisboa? Es obvio que, hasta la fecha, no se han visto satisfechas las expectativas que generó el Tratado de Lisboa: hay unas capacidades de intervención en gestión internacional de crisis; un desarrollo institucional para la toma de decisiones en materia militar y unos mecanismos de generación de fuerzas; se han llevado a cabo una serie de misiones operativas de diferente envergadura (aunque nunca de una gran envergadura) en diferentes teatros de operaciones; pero con todo, los resultados son menores de los que cabe exigir a una organización internacional que reclama para sí un relevante protagonismo internacional.

### 3. VENTANA DE OPORTUNIDAD HACIA LA EUROPA DE LA DEFENSA

En esos primeros años posteriores a la aprobación del Tratado de Lisboa, la coyuntura jugó en contra de la activación del potencial de la PCSD, pues la crisis financiera hizo girar los esfuerzos comunitarios hacia la superación de

los problemas de la deuda soberana en la eurozona; las energías institucionales se volcaron a apuntalar la gobernanza del euro ante los riesgos inminentes; además, la crisis y la austeridad consiguiente detrajó importantes recursos económicos. La crisis de liderazgo hizo el resto pues la primera Alta Representante postLisboa Catherine Ashton, bastante tuvo con la puesta en marcha del Sistema Europeo Acción Exterior SEAE; y el eje franco-alemán, tradicional vanguardia del proceso de integración, se encontraba gripado por incomparancia francesa, con un Presidente Hollande cuestionado y debilitado...<sup>11</sup>.

En los últimos años, sin embargo, asistimos a una serie de cambios tanto internos, como internacionales y geoestratégicos que operan, precisamente, en el sentido de una vigorización de los instrumentos comunitarios en materia de seguridad y defensa: surgimiento de nuevas amenazas, deterioro del contexto global, centralidad de la seguridad en las agendas políticas de los Estados por demandas crecientes de seguridad de la ciudadanía, amenaza y práctica terrorista, ciberseguridad, necesidad de economías de escala para superar el «coste de la no Europa de la defensa», transformación de la relación transatlántica, emergencia de la región asiática frente a la euroatlántica, etc.

El deterioro de condiciones de seguridad en la vecindad de la UE, tanto en la oriental (Ucrania, Georgia, el resurgimiento de una Rusia agresiva) como en el sur («primaveras», Libia, Yemen, Siria, Turquía, Iraq, etc.) exige articular nuevos instrumentos de gestión de unas circunstancias para las que los anteriores instrumentos de relación existentes se revelan inadaptados<sup>12</sup>. Sin olvidar el deterioro del vecindario alejado (Sahel y Cuerno de África), regiones donde se amplían los espacios sin gobierno, verdaderos agujeros negros de la seguridad y cantera de terrorismos de diverso cuño. Este deterioro de la vecindad europea implica vulnerabilidades militares, por supuesto, pero también económicas, políticas (crisis de los refugiados y migraciones) y energéticas (suministro y tránsito de hidrocarburos).

---

<sup>11</sup> Vid. nuestro trabajo «La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, número especial 01, octubre de 2015, pp. 19-48.

<sup>12</sup> Para algunos, simplemente se trata de que la Política Europea de Vecindad, mediante la cual la UE trataba de gestionar las relaciones amistosas con sus vecinos, ha fracasado: «La PEV ha fracasado y los entornos del sur y el este se han vuelto tan altamente peligrosos para la estabilidad y seguridad de la UE que la PEV basada en condicionalidades positivas, exigencia de respeto a los valores de la UE a cambio de un mayor acercamiento gradual a su adhesión o la implicación en la dirección de las acciones de gobierno de estos países, es simplemente inoperante. Se acabó». LIÑÁN NOGUERAS, D.J., «Un nuevo discurso estratégico para la política exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 2017, p. 15

La nueva Administración estadounidense puede transformar las relaciones transatlánticas en un sentido no deseado. Ante un Gobierno tan imprevisible como el de Donald Trump, la autonomía estratégica europea deja de ser una opción para convertirse en una necesidad. En honor a la verdad hay que decir EEUU ya había dado muestras en el pasado de su disposición a centrarse en aquellos teatros considerados prioritarios (Corea del Norte, India, Pakistán, Taiwán, Irán, Afganistán, Iraq) demandando a los europeos mayor compromiso y responsabilidad en la gestión de otros considerados –en principio– no estratégicos: Balcanes, norte de África, Cáucaso, etc.<sup>13</sup>

El terrorismo ha atacado a Europa de forma reiterada en los últimos años. Eso ha hecho que los sondeos de opinión y los eurobarómetros reflejen una percepción nueva; la seguridad se ha convertido en una de las principales, si no la principal, preocupación de la ciudadanía europea que demanda más instrumentos de actuación<sup>14</sup>. Ello ha tenido como consecuencia inmediata que la UE se dote progresivamente de un amplio instrumental para enfrentarlo<sup>15</sup>, principalmente en el denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; pero, dada la interrelación creciente entre seguridad interior y exterior, es inevitable también una respuesta en clave de política de seguridad y defensa.

Paradójicamente, el Brexit se ha convertido en un elemento dinamizador de la política de defensa de la UE. Obviamente la marcha del Reino Unido (si finalmente acaba produciéndose) no es una buena noticia, ni para el proyecto comunitario, ni para el Reino Unido; pero es un acontecimiento político que hay que gestionar y que tendrá consecuencias distintas si se hace de una u otra forma. En el ámbito que nos ocupa, precisamente, la marcha del Reino Unido no es una cuestión menor; pues no en vano, se trata de una potencia nuclear con el principal ejército europeo y miembro permanente del Consejo de Seguridad, con una capacidad proyectable como ningún otro Estado, con experiencia en intervenciones militares, con más inversión en defensa que los

---

<sup>13</sup> Vid. GREVI, G. y KEOHANE, D. (eds.), *Challenges for European Foreign Policy in 2013. Renewing the EU's role in the world*, Madrid, FRIDE, 2013.

<sup>14</sup> Vid. por ejemplo el Eurobarómetro 85.1 de junio de 2016 donde se señala que más de la mitad de la ciudadanía de la UE consideraba insuficiente la acción comunitaria en materia de seguridad y defensa, y dos tercios ambicionaban una intervención mayor de la Unión en este ámbito. O, más recientemente, el Eurobarómetro especial n.º 461 de abril de 2017 en el que un 87% de los europeos se pronuncian a favor de una política de seguridad y defensa común.

<sup>15</sup> Lo hemos analizado extensamente en «La Unión Europea frente al terrorismo global: respuesta multidimensional ante una amenaza cada vez más presente», en GUTIÉRREZ ESPADA, C. (dir.); *Derecho internacional, alianza de civilizaciones y terrorismo global*, Murcia, Diego Marín Librero, 2011.

demás, etc. En el ámbito de la defensa, el tándem dinamizador nunca fue el eje franco-alemán, sino el eje franco-británico (recordemos la Cumbre de Saint Malo que inicia la política europea de defensa y más recientemente la firma de los acuerdos de Lancaster House de 2 de noviembre de 2010 que consagran la cooperación franco-británica reforzada en el ámbito nuclear, tanto en la dimensión operacional como en la industrial; o la operación militar en Libia llevada a cabo en marzo-octubre de 2011 bajo cobertura de la OTAN, aunque de iniciativa franco-británica). Sin embargo, en los últimos años y en lo que a la PCSD se refiere, el Reino Unido no ha jugado un papel de liderazgo y su contribución a la misma ha sido menor que la de Francia, Italia, Alemania y España, dada la prioridad Atlántica que ha evidenciado. En este ámbito como en otros, el Reino Unido ha sido muchas veces más un lastre que un socio comprometido y dinamizador. Así, el Brexit paradójicamente puede suponer «soltar lastre» y permitir que el proceso avance<sup>16</sup>.

El Brexit ha acrecentado el protagonismo y la centralidad del Eje franco-alemán también en el ámbito de la defensa<sup>17</sup>, algo inédito hasta ahora por la particular –y muy distinta de la francesa– concepción alemana de la defensa. La diferente cultura estratégica de cada uno de ellos puede resumirse en la preferencia germana por proyectos logísticos, de infraestructuras securitarias y de adiestramiento frente la preferencia francesa por misiones ejecutivas potentes; además del diferente marco político decisor en uno y otro caso (amplia capacidad de decisión del presidente francés frente a la fuerte parlamentarización en el caso alemán)<sup>18</sup>. Ante la perspectiva del abandono británico de la UE, Francia ve en la defensa la posibilidad de reequilibrar su relación con Alemania, cuyo protagonismo en la gestión de la crisis del euro acentuó su primacía. Por su parte, Alemania se asegura un coliderazgo en el ámbito de la defensa del que hasta

<sup>16</sup> «La retirada del Reino Unido es una oportunidad para el avance del proyecto europeo de vocación federal que el Reino Unido tanto ha obstaculizado (...)»: ALDECOA LUZARRAGA, F., «El referéndum británico: un grave problema para el Reino Unido y para la Unión Europea y una oportunidad para el proyecto europeo», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2016*, Pamplona, Aranzadi, 2017, p. 135.

<sup>17</sup> Vid. MAULNY, J.P., «La France, l'Allemagne et l'Europe de la Défense»; en *Les notes del l'Iris* (Institut de Relations Internationales et Stratégiques), mars, 2016 ([www.iris-france.org](http://www.iris-france.org)).

<sup>18</sup> También son diferentes los focos de atención: el Este en el caso alemán y el Sur en el francés. Vid. FOJON, E., «El impulso franco-alemán a la defensa europea», *ARI 90/2017* de 17 de noviembre de 2017, *Real Instituto Elcano*, p. 6 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)). Sobre la diferente cultura estratégica de cada uno de estos países, entendida como las concepciones de las condiciones del recurso a la fuerza armada, vid. TARDY, T., «Europe et défense: indispensable et fragile couple franco-allemand» en *Question d'Europe, Fondation Robert Schuman*, n.º 455, 11 Décembre 2017 ([www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu))-

ahora carecía<sup>19</sup>. Recordemos que Francia y Alemania representan casi el 40% de los gastos de defensa de los 28 y representará casi la mitad de los 27 si se consuma la retirada británica. Es decir, el Brexit implica la extensión del protagonismo del eje franco-alemán también al ámbito de la defensa, algo que hasta ahora nunca había ocurrido (es más, Alemania reiteradamente había mostrado sus reticencias ante las llamadas francesas a dar pasos hacia la Europa de la Defensa)<sup>20</sup>.

#### 4. TRES ESCENARIOS: EL INFORME DE LA COMISIÓN

El 1 de marzo de 2017, la Comisión presentó el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la UE 27 en 2025*<sup>21</sup> donde realizaba una prospectiva acerca de los posibles escenarios en que se puede encontrar la Unión en la próxima década; sucintamente: a) seguir como hasta ahora, continuidad; b) una Unión limitada al mercado único; c) una Unión a diferentes velocidades en la que avanzarán más en la integración quienes más quieren, permitiendo una colaboración más estrecha en ámbitos específicos para algunos Estados; d) una Unión contenida caracterizada más por la cualidad que por la cantidad, limitada a menos integración pero más eficaz (aumentar y acelerar los logros en determinados ámbitos, reduciendo la intervención en los demás); y e) el escenario más ambicioso que implica decididamente más integración hacia una Europea federal (hacer mucho más conjuntamente en todos los ámbitos políticos). El Libro Blanco se hacía eco del contexto mundial cada vez más tensionado y la necesidad consecuente de reflexionar sobre el modo de oponerse a las diferentes modalidades de amenazas existentes. Reconociendo la importancia de la OTAN como proveedora de seguridad en Europa, el Libro Blanco afirma que «Europa no puede ser ingenua y debe velar por su propia seguridad. Ser un poder blando ya no es suficiente cuando la fuerza puede prevalecer sobre la ley»<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>20</sup> Si bien la presencia internacional de Alemania ya se había producido en la crisis ucraniana desplazando tropas en el seno de la «presencia avanzada» de la OTAN a las Repúblicas Bálticas y a Polonia; al Sahel con la contribución alemana a la Misión EUTM Mali y a la operación de la ONU en el mismo país africano en el seno de la MINUSMA, como ejemplos más paradigmáticos. También hay que señalar la respuesta alemana a la invocación del artículo 42.7 de la UE por parte de Francia tras los ataques terroristas de noviembre de 2015 aportando más de 1200 personas en auxilio de Francia con una fragata, aviones de avituallamiento y reconocimiento en el Mediterráneo, etc.

<sup>21</sup> Comisión Europea, COM (2017)

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 9

El Libro Blanco se completaba con cinco documentos de reflexión sobre otras tantas cuestiones estratégicas: «La dimensión social de Europa» (abril de 2017), «La profundización de la Unión Económica y Monetaria» (mayo de 2017), «El encauzamiento de la globalización (mayo de 2017)», «El futuro de las Finanzas de la UE» (junio de 2017) y «El futuro de la Defensa europea» publicado el 7 de junio de 2017 y en el que nos detendremos<sup>23</sup>.

En este Documento se esbozan las grandes tendencias y retos para la seguridad y la defensa de la Unión a la vez que se presentan diferentes opciones en el marco de tres escenarios diferentes para avanzar hacia una Unión de Seguridad y Defensa. Cada uno de estos tres escenarios implica un diferente nivel de ambición a la hora de avanzar en materia de seguridad y defensa. De acuerdo con la Alta Representante Mogherini en el Prólogo del documento, «ha llegado el momento de considerar cuál es el papel concreto que la Unión aspira a desempeñar en el futuro en materia de seguridad y defensa»<sup>24</sup>. Este Documento es la contribución de la Comisión a este debate.

La Comisión parte del principio de que en el mundo de hoy, en el que la paz y la seguridad interior no pueden darse por sentadas dada la proliferación de nuevos tipos de amenazas, la seguridad y la defensa han de ocupar más espacio en el proyecto de integración europeo. Esto no implica ni significa la conversión de la Unión en una potencia militar; fundamentalmente seguirá siendo una potencia normativa cuyo principal activo consiste, precisamente, en su capacidad para establecer normas internacionales consecuencia de su protagonismo y posición de vanguardia en la gobernanza mundial (sea en el ámbito de la protección de los derechos humanos, cambio climático y medio ambiente, cooperación al desarrollo, sistema de Naciones Unidas, etc.). Es su dimensión de poder blando (diplomacia, cooperación al desarrollo, comercio, etc.) su principal activo para la prevención de conflictos; pero en un mundo tan inestable como el actual, este poder blando ha de ser complementado con instrumentos duros de seguridad y defensa<sup>25</sup>.

Según la Comisión, asistimos a una serie de factores estratégicos, políticos, económicos y tecnológicos que obligan a la UE a cambiar el rumbo en el ámbito de la seguridad y la defensa. Para alcanzar una Unión Europea de Seguridad y Defensa es necesario contar con una mayor cooperación en este

---

<sup>23</sup> *Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea*; Comisión Europea, COM (2017) 315 de 7 de junio de 2017.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 6.

ámbito; proceder a una armonización de las culturas estratégicas así como una visión común de las amenazas que nos acechan y las respuestas apropiadas; asumir más responsabilidades en nuestra propia seguridad dado que la relación transatlántica está cambiando y en el futuro no podremos contar tanto con EEUU; incrementar el volumen del gasto en defensa, pero también su eficiencia evitando duplicidades que afectan a la necesaria interoperabilidad; y por último, construir un verdadero mercado único de la defensa, aprovechando las economías de escala y la especialización por países<sup>26</sup>.

Así, en función de la voluntad política que muestren los Estados miembros para avanzar, según la Comisión, cabe contemplar tres escenarios posibles de cara al 2025<sup>27</sup>:

- a) Cooperación en materia de seguridad y defensa: implica más cooperación que en el pasado pero de forma voluntaria y caso por caso, según surja una amenaza o una necesidad. La UE seguiría desarrollando misiones operativas civiles y militares de pequeña escala y de gestión de crisis, más o menos como las que realiza hasta la fecha.
- b) Seguridad y defensa compartida: escenario más ambicioso que el anterior en el que los Estados comparten determinados activos financieros y operativos aumentando su solidaridad en la defensa y asumiendo un papel más importante en ámbitos como la ciberseguridad, la protección de fronteras, la lucha contra el terrorismo, desarrollando misiones y operaciones de más intensidad, con estructuras de gestión de crisis más eficaces y toma de decisiones más rápida. En definitiva, la UE se convertiría en un proveedor de seguridad más fuerte y reactivo, con autonomía estratégica.
- c) Defensa y seguridad comunes: es el escenario más ambicioso y supone la creación de la Unión de Seguridad y Defensa de acuerdo con las posibilidades que encierra el artículo 42 del Tratado que prevé el desarrollo gradual de una política de común de defensa de la Unión que conduciría a una defensa común. La UE tendría capacidad para llevar a cabo operaciones ambiciosas dado que la protección de Europa sería su responsabilidad.

El documento de la Comisión abre perspectivas; no es fácil aventurar donde estaremos en 2025 en materia de seguridad y defensa; pero lo que sí podemos asegurar es que el escenario primero está ya superado. Como vere-

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 11

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 12 y ss.

mos en las siguientes páginas, en los últimos meses se han adoptado medidas que nos colocan en el segundo escenario (Fondo Europeo de Defensa, coordinación intensa entre OTAN/UE, solidaridad operativa y financiera entre los Estados miembros en el marco de la cooperación estructurada permanente que veremos posteriormente, acercamiento estratégico como consecuencia de la implementación de la Estrategia Global, etc.). Que pasemos al escenario tres dependerá de la voluntad política de los Estados y de su comprensión acerca de la dimensión del desafío<sup>28</sup>.

5. LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA. UNA VISIÓN COMÚN, UNA ACTUACIÓN CONJUNTA: UNA EUROPA MÁS FUERTE

Tras negociarse durante más de dos años entre representantes de los Estados, de las Instituciones Comunitarias y de algunos de los más prestigiosos *think tanks* europeos, la nueva Estrategia fue presentada el 28 de junio de 2016 y tiene por objeto orientar la política exterior y de seguridad de la UE en los próximos años. Se produce en un contexto adverso, en medio de dos accidentes imprevistos, uno interno y otro internacional: cinco días después del referéndum del Brexit; y cinco meses antes de la victoria de Donald Trump en EEUU.

Dada la peculiaridad de la Unión de ser un actor político dependiente en gran medida en materia de seguridad de la voluntad de los Estados que la componen, no estamos en este caso ante una gran estrategia del tipo de las que realizan las grandes potencias; de ahí también la indefinición en que se mueve en muchos momentos ya que requiere de los Estados para movilizar los medios necesarios para su actuación en materia de seguridad y defensa<sup>29</sup>. Es por ello que la Estrategia no precisa cómo se utilizará la fuerza militar, ni establece el número de capacidades de que debe dotarse la Unión, ni fija compromisos en tal sentido. Para algunos es un texto contenido, «un documento de ambición limitada, lejos del discurso de aquella UE que quería transformar el mundo, y

---

<sup>28</sup> Como afirma Nicolas Clinchamps tras analizar cada uno de los tres escenarios señalados «(...) le succès de la défense de l'Europe sera le salut de l'UE. Son échec pourrait être son tombeau»; en «Trois scénarios pour l'avenir de l'Europe de la défense»; *Revue de Droit de l'Union Européenne*, 3, 2017, p. 175-

<sup>29</sup> ARTEAGA, F., «La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación», en *Documento de Trabajo* 16/2016 – 28/12/2016 Real Instituto Elcano, pp. 3 y 4 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).

sobre todo de carácter instrumental, ya que recoge un gran número de propuestas concretas para la acción. No hay grandes declaraciones, más bien es un documento orientado hacia las políticas que hay que desarrollar»<sup>30</sup>.

La Estrategia enumera las cinco prioridades de la acción exterior de la UE; estas son: 1) seguridad<sup>31</sup>; 2) fomento de la resiliencia de nuestros vecinos tanto del este como del sur<sup>32</sup>; 3) enfoque integrado de los conflictos; 4) promoción de órdenes regionales de cooperación en todo el mundo; 5) fomento de una gobernanza mundial para el siglo XXI. En lo que se refiere a la seguridad, la Estrategia afirma que «La Unión fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio. Ello significa que los europeos, en colaboración con sus socios, deben contar con las capacidades necesarias para defenderse y estar a la altura de los compromisos de asistencia mutua y solidaridad que han asumido y que están consagrados en los Tratados» (p. 11). Más adelante afirma que «debemos asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad. Frente a las amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos (...) así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario. 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» (p. 14). Aunque refuerza la idea del «soft power» («La UE siempre ha estado, y seguirá estando, orgullosa de su poder no coactivo, porque en ese terreno somos los mejores», p. 3), propone reforzar la cooperación en materia de defensa («Para Europa, el poder no coactivo y el poder coercitivo van de la mano»), hasta alcanzar la autonomía estratégica<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> BARBÉ, E., «La Estrategia Global de la Unión Europea: el camino del medio», *Revista General de Derecho Europeo*, 40, 2016, p. 5.

<sup>31</sup> Unos meses más tarde, concretamente el 14/11/2016, el Consejo adoptará unas Conclusiones sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa que establecen el nivel de ambición y medidas concretas que ayudarán a la UE y a sus Estados miembros a hacer frente a las necesidades actuales y futuras de Europa en materia de seguridad y defensa. *Vid. Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence*, Brussels, 14 November 2016 14149/16.

<sup>32</sup> La resiliencia se ha erigido en el *leit motiv* de la nueva Estrategia Global. *Vid.* WAGNER, W. y ANHOLT, R., «Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?», *Contemporary Security Policy*, 2016. DOI: 10.1081/13523260.2016.1228034

<sup>33</sup> Sobre el concepto de autonomía estratégica, *vid.* ARTEAGA, E., «La autonomía estratégica y la defensa europea», *ARI 76/2017*, 11/10/2017 Real Instituto Elcano ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)). Básicamente se refiere a las capacidades militares con que cuenta un actor estratégico para llevar a cabo acciones de manera autónoma. La autonomía estratégica implica una cultura estratégica coherente (voluntad de aplicarla) y presupuesto suficiente.

La Estrategia ha sido considerada por la doctrina como un texto posibilista, realista y adaptado a las circunstancias del momento. En nuestra opinión, una de las principales aportaciones que realiza es la apuesta por la promoción de la defensa explícita de los intereses comunes y no solo de los valores como ocurría hasta ahora<sup>34</sup>. Algo que podemos considerar como normal dado que cualquier actor internacional debe defender sus intereses estratégicos y el objetivo estratégico de la UE no es trabajar por la paz y la seguridad internacional definidas en abstracto y declarativamente. Pensar así es tener una visión reduccionista y alejada de la realidad y de la naturaleza de las cosas. Otros, con una visión más crítica afirman que la UE recurre a los valores, en lugar de a una defensa abierta de sus intereses para enmascarar, precisamente, el vacío de la reflexión geoestratégica compartida<sup>35</sup>. El objetivo estratégico de una organización internacional integrada por 28 Estados que aspira a convertirse en un actor relevante, no puede ser como el de una benefactora ONG. El objetivo estratégico de la UE es la defensa de sus intereses, como hace cualquier otro actor político<sup>36</sup>. Y el interés fundamental es garantizar la seguridad. La Estrategia debe reorientar también la PCSD hacia una nueva política de defensa propiamente dicha. «La Unión fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y su territorio» (p. 5). Es decir, la política de defensa de la UE deja de estar limitada a la realización de operaciones de gestión de crisis en el exterior para convertirse en un instrumento para la defensa de ciudadanos y territorios, lo que significa la defensa territorial, hasta el momento competencia de los Estados miembros (y de la OTAN), algo que para algunos implica la aportación más importante de la Estrategia y un cambio cualitativo del alcance de la política de defensa<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> «Nuestros intereses y nuestros valores van de la mano. Redunda en nuestro interés promover nuestros valores en el mundo» (p. 10 de la Estrategia).

<sup>35</sup> LEFEBVRE, M., «La politique étrangère et de sécurité européenne: politique commune ou agrégat de diplomaties nationales ?», *Question d'Europe*, n.º 299, 2014 (www.robert-schuman.eu).

<sup>36</sup> José Ignacio Torreblanca (*La fragmentación del poder europeo*. Barcelona, Icaria, 2011, p. 74), afirma que interpretar la concepción del poder de la UE exclusivamente en términos de poder blando «representa una visión caduca y anticuada de la UE que ignora que, en la última década tanto por la vía de sus acciones prácticas como por la vía legal, la UE ha decidido dejar atrás la distinción entre poder duro y blando y construir una capacidad efectiva de política exterior que alcance los tres ámbitos (defensa, diplomacia y desarrollo) que constituyen la acción exterior. Como es evidente, la UE promueve sus intereses políticos y económicos, como cualquier otro gran actor, y no se mueve solo por altruismo».

<sup>37</sup> ALDECOA, F., «La política de defensa de la Unión Europea en el marco de la aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad», en LÓPEZ GARRIDO, D. (dir.), *El estado de la Unión Europea. Relanzar Europa*, Madrid, Fundación Alternativa y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017, p. 77.

La Estrategia Global no ha sido un texto meramente declarativo como tantos otros anteriormente; sino que rápidamente pudo comprobarse su vocación práctica animando una serie de realizaciones en cascada y que nos ocuparán en las próximas páginas<sup>38</sup>: el Plan de Acción Europeo de la Defensa, la Declaración Conjunta OTAN/UE, la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución y la Cooperación Estructurada Permanente, principalmente.

## 6. EL PLAN DE ACCIÓN EUROPEO DE LA DEFENSA

Publicado el 30 de noviembre de 2016<sup>39</sup> y aprobado por el Consejo Europeo del 15 de diciembre de 2016, es un plan de trabajo para desarrollar y materializar la Estrategia Global. Pretende básicamente hacer más eficiente el gasto en capacidades de defensa conjuntas (tanto terrestres, como aéreas, marítimas, espaciales y de ciberseguridad) y fomentar una base industrial competitiva e innovadora que permita invertir mejor en el desarrollo común de tecnologías y equipos estratégicos. Es la primera vez que se lanza un plan específico y concreto para apoyar la i+d en defensa, así como la industria en materia de defensa, más allá de las tantas veces retóricas menciones a la necesaria constitución de una base industrial y tecnológica de la defensa europea.

Incluye la creación de un verdadero y reforzado Mercado único de la Defensa abierto y competitivo, acabando con, o disminuyendo por lo menos, la fragmentación actual de los mercados europeos para que las empresas del sector puedan operar de manera transfronteriza y conseguir economías de escala, optimizar la capacidad de producción y reducir los costes de producción unitarios; el fomento de las inversiones en las cadenas de suministro de la defensa y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas que desempeñan un papel central para la base industrial y la cadena de valor en el ámbito de la defensa (y son también la parte más vulnerable); y la creación de un Fondo Europeo de Defensa para apoyar la inversión en investigación conjunta y el desarrollo

<sup>38</sup> Si bien, como nos recuerda Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, «Es demasiado habitual en la experiencia del proceso de integración atribuir a un documento o un hecho una especie de vis atractiva, por la que todo cuanto se haga después se le imputa como si se iniciara un tiempo nuevo en la UE, tan necesitada siempre de impulsos positivos y, a veces, de dejar atrás el insustancial pasado de una política», en «Un nuevo discurso...», *op. cit.*, p. 17.

<sup>39</sup> *Plan de Acción Europeo de la Defensa*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Burselas, 30.11.2016, COM (2016) 950 final.

también conjunto de equipos y tecnologías de defensa, así como el diálogo con la OTAN que nos ocupará en el siguiente epígrafe.

Como es sobradamente conocido, el gasto militar europeo es el segundo más grande del mundo tras el de EEUU; sin embargo, es también un gasto con altas dosis de ineficiencia, debido a las duplicaciones, falta de interoperabilidad, brechas tecnológicas e insuficientes economías de escala para la industria y la producción. La cifra de negocios total del sector industrial de la defensa se eleva a 100.00 millones de euros anuales e integra 1,4 millones de empleos directos e indirectos en Europa. En torno al 80% de la contratación pública en defensa se realiza sobre una base puramente nacional lo que origina las duplicidades señaladas anteriormente y la falta de eficiencia; la falta de cooperación interestatal en este ámbito cuesta dinero al contribuyente comunitario<sup>40</sup>. Sin obviar además el importante efecto multiplicador económico de las inversiones en defensa, según la Comisión Europea, cada euro invertido en defensa genera un retorno de 1,6 euros gracias a las repercusiones sobre empleos cualificados, investigación y tecnología, así como exportaciones<sup>41</sup>.

El Fondo Europeo de Defensa puesto en marcha en 2017<sup>42</sup> incluye dos secciones complementarias: 1) sección de investigación para el financiamiento de investigación colaborativa en tecnologías de defensa innovadoras (se asignaron a esta dimensión 25 millones de euros en el presupuesto de 2017 aumentando a un total de 90 millones de euros hasta finales del 2019 –a razón de 40 millones en 2018 y 25 en el siguiente año– y con el propósito de que sea ampliable hasta 500 millones al año tras 2020 en el próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027, de acuerdo con el establecimiento de un programa específico de investigación en defensa centrado en un número limitado de proyectos de investigación clave en sectores prioritarios. Ello convertirá a la UE en uno de los mayores inversores en la investigación en defensa). 2) Sección de desarrollo y adquisición que incentivará que los Estados miembros cooperen en el desarrollo y la adquisición de tecnología y equipos de defensa merced a la cofinanciación del presupuesto europeo; permitirá a los Estados que voluntariamente lo deseen, adquirir conjuntamente determinadas capacidades definidas previamente por ellos mismos<sup>43</sup> reduciendo así los costes y manteniendo la

<sup>40</sup> Vid. el Informe elaborado por el Parlamento Europeo *The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy*, Bruselas, 2013

<sup>41</sup> *Plan de Acción Europeo de la Defensa*, op. cit., p. 3

<sup>42</sup> «Launching the European Defence Fund», COM (2017) 295 final, 7/06/2017.

<sup>43</sup> Se han identificado ya como ámbitos prioritarios: el repostaje en vuelo, los satélites, ciberseguridad y drones.

propiedad de los equipos adquiridos. La UE destina 500 millones de euros para 2019 y 2020; y 500 millones de euros anuales posteriormente, lo que supondría un 2,5% del gasto nacional total en defensa dentro de la UE. Bien entendido que todos estos fondos deben tener como objetivo complementar y no duplicar ni sustituir las inversiones estatales en la materia. Es decir, el Fondo Europeo de Defensa debe coordinar, complementar y ampliar las inversiones nacionales en la investigación para la defensa y en la adquisición de tecnología y equipos militares, actuando como catalizador para lograr capacidades interoperables.

## 7. EL DIÁLOGO UE/PCSD-OTAN: LA DECLARACIÓN CONJUNTA

La construcción progresiva de la Europa de la Defensa, desde sus inicios levantó suspicacias y recelos respecto a la OTAN, hasta entonces protagonista cuasiexclusiva de las estructuras de seguridad en Europa (la existencia apenas simbólica de la Unión Europea Occidental no cuestionó esta cuasiexclusividad de la Alianza Atlántica). Conforme la UE se dota de instrumentos en materia de seguridad, iba siendo necesaria la articulación de mecanismos de diálogo y cooperación con la OTAN; así, por ejemplo, los Acuerdos Berlín Plus firmados en 2003 (y solo utilizados en las operaciones Concordia en Macedonia en 2003 y EUFOR Altea en Bosnia-Herzegovina en 2004). A partir de entonces, la entrada de Chipre en la UE supondría una dificultad objetiva para la cooperación con la OTAN que quedaría bloqueada en su dimensión formal por el conflicto greco-turco (recordemos que Turquía no reconoce a la isla mediterránea, cuyo tercio norte está ocupado por el país otomano). Sí se producía, sin embargo, cierta cooperación operacional entre la UE y la OTAN en aquellos teatros en que ambas estaban presentes, fuera la Antigua Yugoslavia, Afganistán, Somalia o Sudán.

La relación OTAN-UE/PCSD lejos de ser competitiva, debe ser complementaria por dos razones, una de orden político (hay muchas regiones de mundo cuyas poblaciones y gobiernos no aceptan una intervención de la OTAN, pero sí de la UE) y otra de orden militar (con los recursos actuales, la UE no puede llevar a cabo una operación militar de gran envergadura y sostenida en el tiempo; pero tiene un gran «savoir faire» en el acercamiento global y multi-dimensional –civil y militar– al tratamiento de las crisis). Además, una UE con más capacidad podría implicarse autónomamente en escenarios en los que la OTAN decida no participar. La cuestión de la colaboración entre la OTAN y la UE siempre ha sido una de las piedras angulares sobre la que edificar la PCSD con la idea de aprovechar sinergias entre países que comparten, *grosso modo*, una

misma agenda de seguridad y unos mismos principios<sup>44</sup>. La UE, con la cooperación para la defensa mutua del artículo 42.7 de Lisboa, podría evolucionar hacia una alianza para la defensa mutua que se aproximara a la OTAN, aunque subsidiariamente de ella<sup>45</sup>. En todo caso, no podemos obviar la diferente naturaleza de ambas; ni la UE va a convertirse en una organización militar a pesar de los avances en esta materia; ni la OTAN dejará de serlo, a pesar de que cuente con el mandato «civil» de su artículo 2<sup>46</sup> y se dote progresivamente de algunos recursos civiles<sup>47</sup>.

El artículo 42.7 del Tratado de Lisboa no cuestiona la preminencia de la Alianza Atlántica en materia de defensa al establecer que «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance (...). Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros» (se salvaguarda la voluntad de aquellos Estados neutrales y los que priorizan la OTAN). Esta cláusula levantó suspicacias en los países neutrales y en los atlantistas. Los primeros temían que la Unión evolucionase hacia una alianza militar defensi-

---

<sup>44</sup> Recordemos que de los 28 países de la UE, 22 son miembros de la OTAN; y de los 29 miembros de la OTAN (tras la última incorporación de Montenegro el pasado 5 de junio de 2017), 22 pertenecen a la UE. Es decir, ambas organizaciones tienen 22 miembros comunes, existiendo además seis miembros comunitarios neutrales (Austria, Finlandia, Suecia, Irlanda, Malta y Chipre que ni tan siquiera participa en la Asociación para la Paz) y siete miembros de la OTAN no comunitarios, de los cuales cinco son europeos (Islandia, Albania, Montenegro así como Turquía y Noruega que participan activamente en las misiones PCSD), además de los americanos EEUU y Canadá. Por otra parte, referir el caso específico de Dinamarca, país integrante de ambas organizaciones pero que ejerció el derecho de *opting out* respecto de la PESD como consecuencia del referéndum para la aprobación del Tratado de Maastricht.

<sup>45</sup> Decimos «subsidiariamente» porque en el 2º párrafo de ese artículo 42.7 leemos que «Los compromisos y la cooperación en este ámbito *seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN*, que *seguirá siendo*, para los Estados miembros que forman parte de la misma, *el fundamento de su defensa colectiva* y el organismo de ejecución de ésta» (la cursiva es nuestra).

<sup>46</sup> «Las Partes contribuirán a un mejor desarrollo de las relaciones internacionales pacíficas y amistosas reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en los que se basan estas instituciones y promoviendo las condiciones adecuadas que favorezcan la estabilidad y el bienestar. Tratarán de eliminar conflictos en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre varias o todas las Partes».

<sup>47</sup> Para algunos la OTAN no contará nunca con una ventaja comparativa en materia de seguridad como la que cuenta en materia de defensa, porque se ha socializado en una cultura de defensa muy diferente de la que se practica en sectores policiales, judiciales, protección civil, etc. *Vid.* ARTEAGA, F., «La Alianza Atlántica tras su cumbre de Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN?», *ARI*, 9/2011 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).

va, pues lo que caracteriza a éstas es, precisamente, el compromiso de defensa mutuo<sup>48</sup>. Los segundos creían que esta cláusula podría dejar sin sentido al artículo 5 de la Alianza Atlántica<sup>49</sup>. El intento de vencer este temor por parte de los socios comunitarios más atlantistas es lo que justificó la inclusión del segundo párrafo de este artículo 42.7: «Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta». Es decir, de alguna forma queda limitado el alcance de la defensa mutua por el carácter específico de cada Estado en materia de defensa y concretamente por los compromisos derivados de la pertenencia a la Alianza Atlántica. Idea que, por otra parte, ya había quedado suficientemente explicitada en el último párrafo del artículo 42.2 («la política de la Unión con arreglo a la presente sección no afecta al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco»). También la Estrategia Global abunda en lo mismo cuando afirma que «En lo que se refiere a la defensa colectiva, la OTAN sigue siendo el marco principal para la mayoría de los Estados miembros. Al mismo tiempo, las relaciones UE-OTAN se entienden sin perjuicio de la política de seguridad y defensa de aquellos miembros que no forman parte de la OTAN»<sup>50</sup>.

En todos estos años se ha insistido en la necesaria cooperación y complementariedad de ambas organizaciones, por lo que no es razonable afirmar que una PCSD más fuerte como la que se está dibujando, debilite a la OTAN y al

---

<sup>48</sup> Por eso, la presidencia irlandesa en la Convención que elaboró el anterior texto constitucional consiguió introducir la frase que se ha mantenido al final del artículo 42.7 del Tratado de Lisboa: «(...) Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros». *Vid.* BERMEJO GARCÍA, R., «La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?», en RAMÓN CHORNET, C. (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 85.

<sup>49</sup> Que establece de forma semejante al artículo 42.7 de Lisboa que un ataque armado contra un Estado de la OTAN «será considerado como un ataque dirigido contra todos» y, en consecuencia, le prestará ayuda «en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el art. 51 de la Carta de NNUU (...)».

<sup>50</sup> *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad*, *op. cit.*, p. 15.

vínculo transatlántico<sup>51</sup>. El último escalón en la colaboración entre la OTAN y la UE se dio en la Cumbre de Varsovia del 8 de julio de 2016 con la Declaración Conjunta sobre la cooperación entre la UE y la OTAN firmada por el Presidente del Consejo Europeo y de la Comisión, así como por el Secretario General de la OTAN que definirá un nuevo marco de relación entre ambas, basada en la Estrategia Global<sup>52</sup>.

Esta Declaración común define siete ámbitos estratégicos de cooperación UE/OTAN: la lucha contra las amenazas híbridas, la cooperación operativa (incluidas las cuestiones marítimas), ciberseguridad y ciberdefensa, capacidades de defensa (se trata de garantizar que las capacidades desarrolladas de forma multinacional por parte de los aliados y los Estados miembros estén disponibles tanto para las operaciones de la OTAN como de la UE), industria e investigación sobre defensa, maniobras coordinadas y desarrollo de capacidades en materia de seguridad y defensa. En diciembre de 2016 la UE y la OTAN adoptaron una hoja de ruta común aprobando un conjunto de 42 acciones concretas destinadas a ejecutar las medidas de la declaración común señaladas anteriormente.

En definitiva, una cooperación OTAN-UE que redunde en un aumento de capacidades y permita movilizar una más amplia gama de instrumentos además de un mejor aprovechamiento de los recursos es mutuamente beneficiosa porque la seguridad transatlántica está interconectada. Una mayor capacitación de la UE en materia de seguridad y defensa no solo le permitiría la «autonomía estratégica» ambicionada sino también emprender acciones en cooperación con la OTAN, cuya relevancia no se cuestiona, y desarrollar una asociación transatlántica saneada con los EEUU<sup>53</sup>. Simultáneamente tampoco podemos obviar que, en la coyuntura actual, no puede mantenerse por más tiempo un compromiso aliado tan desequilibrado entre los EEUU y el resto; una mayor europeización de la Alianza se antoja imprescindible<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> LABORIE IGLESIAS, M., «Tres mentiras en contra de la política de defensa europea», en [www.esglobal.org](http://www.esglobal.org) (30 de noviembre de 2016).

<sup>52</sup> «La UE profundizará en la cooperación con la Alianza del Atlántico Norte en la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes»; *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>54</sup> Como afirma GARCÍA, J. («La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea», *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, n.º 42, 2016 pp. 230 y 236, [www.unisci.es](http://www.unisci.es)) o la OTAN es más europea o probablemente no será. Para el autor, el conflicto de Libia es probablemente un ejemplo de las futuras operaciones de la OTAN. Durante el conflicto, los EEUU dejaron a los europeos el liderazgo y el peso de la operación, limitándose ellos

## 8. CAPACIDAD MILITAR DE PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN

Es reiterada la necesidad de la UE de contar con medios propios y permanentes de planificación, mando y ejecución de las misiones operativas de la PCSD a través del establecimiento de un Cuartel General Permanente que integre el conjunto de estructuras civiles y militares hoy separadas, y que posibilite también la «reacción rápida»<sup>55</sup>. Actualmente a la hora de desarrollar una misión operativa hay tres opciones que suplen la carencia de tal Cuartel General operativo permanente: a) recurrir a cualquiera de los cinco cuarteles generales de los Estados miembros ofrecidos a la UE bajo la fórmula de Estado-Marco de la operación: el británico de Northwood, el alemán de Postdam, el francés de Mont Valérien, el italiano de Roma o el griego de Larissa; b) recurrir a los medios de planeamiento de la OTAN en base en los Acuerdos Berlín-Plus del año 2003, acuerdos que conceden preminencia a la Alianza Atlántica subordinando a la UE<sup>56</sup> (en cualquiera de estas dos opciones la Unión pierde autonomía de decisión y liderazgo); y c) desde el 2007 existe la posibilidad de recurrir al Centro de Operaciones UE creado en el seno del Estado Mayor Militar de la UE –Dirección de Planificación de Gestión de Crisis– que permite conducir operaciones militares de tamaño reducido<sup>57</sup>.

El 8 de junio de 2017, el Consejo creó la denominada Capacidad Militar de Planificación y Ejecución –MPCC según sus siglas en inglés– dentro del Estado Mayor de la UE. Este instrumento mejorará las estructuras de gestión de crisis de la UE encargándose del aspecto estratégico de la planificación operativa y permitirá asumir el mando de las misiones militares no ejecutivas de la UE, es decir, misiones militares armadas pero que no implican el uso de

---

a un papel de apoyo. Así, la inviabilidad de una intervención puramente comunitaria, obligó a una intervención formal de la OTAN pero con una mínima participación estadounidense y un gran compromiso franco-británico (solo 10 países UE miembros de la OTAN colaboraron en la operación; y muchos menos se implicaron en las misiones de ataque a tierra junto a Francia y Reino Unido). Esta operación marca un punto de inflexión en lo que, a futuro, serán las intervenciones de EEUU en teatros alejados de sus intereses estratégicos inmediatos.

<sup>55</sup> Recordemos que en abril de 2003, en plena crisis originada por la invasión de Irak, Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo propusieron la creación de un Cuartel General Operativo Comunitario en Tervuren (Bruselas). La propuesta se interpretó como consecuencia de la ruptura por el apoyo de algunos países miembros a la intervención de Irak más que como una propuesta seria. *Vid.* BIABA, A., «Vers un Quartier Général européen?», *Cahiers du CEREM*, n.º 7, 2009.

<sup>56</sup> Estos acuerdos posibilitan incluso una retirada del apoyo, así como un derecho de seguimiento de la operación por parte de la OTAN; además, cualquier país OTAN tiene capacidad de vetar la puesta en marcha de este mecanismo.

<sup>57</sup> Prácticamente solo se ha utilizado para la Misión EUTM Somalia (2010).

la fuerza (en la actualidad son las misiones de formación militar, reconstrucción de fuerzas armadas y reforma del sector de la seguridad que la UE tiene desplegadas en Somalia, Mali y República Centroafricana, respectivamente la EUTM Somalia (2010), la EUTM Mali (2013) y EUTM RCA (2016). Actuará bajo el control político y la orientación estratégica del Comité Político y de Seguridad y trabajará de forma coordinada y paralela con la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución. La MPCC será la estructura de mando y control fija fuera de la zona a nivel estratégico militar responsable de la planificación operativa y de la realización de este tipo de misiones. Es la primera estructura propiamente militar de que se dota la UE; su adopción se ha visto posibilitada por el Brexit, dado que el Reino Unido venía bloqueando desde hacía tiempo este «cuartel militar operativo» europeo. Aunque el órgano creado ahora sea un instrumento limitado en su capacidad y recursos (apenas unas 30 personas), no cabe duda de que próximamente se reforzará y obtendrá más competencias erigiéndose en un verdadero cuartel general permanente de la UE capaz de dirigir el planeamiento de todo el espectro de operaciones militares de la PCSD.

## 9. LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

El 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptó una decisión por la que se establecía la Cooperación Estructurada Permanente –en adelante PESCO, acrónimo resultante de sus siglas en inglés– con la participación de 25 Estados (todos salvo Reino Unido que negocia abandonar la Unión, Dinamarca que no participa en la política de seguridad y defensa, y Malta que rechaza la PESCO –aunque sin oponerse a ella– debido a la neutralidad inscrita en su Constitución). Irlanda y Portugal participan también en la iniciativa a la que no se incorporaron inicialmente el 13 de noviembre en que se produjo la preceptiva notificación conjunta de los países al Consejo y a la Alta Representante para iniciar el procedimiento formal<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> La notificación conjunta es el primer paso formal para la creación de la PESCO; establece los principios en que se basa, subrayando que se trata de un marco jurídico europeo ambicioso, vinculante e inclusivo; la lista de compromisos comunes obligatorios que los Estados miembros deciden suscribir, incluido el aumento constante de los presupuestos de defensa en términos reales para alcanzar los objetivos acordados; y la propuesta relativa a la gobernanza de la PESCO, tanto a nivel general como al nivel concreto de los proyectos. *Vid. Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, de 13 de noviembre de 2017.

Se trata de una permanente cooperación militar reforzada (una especie de «núcleo duro» o Schengen de la defensa, según algunos) contemplada en los artículos 42.6 y 46 del Tratado de la UE, así como en su Protocolo nº 10. De acuerdo con ellos, la PESCO pretende profundizar progresiva y gradualmente la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros que tengan la capacidad y el deseo de avanzar en ello. Cada Estado participante presenta un plan en el que se identifican los compromisos que adquiere y las contribuciones nacionales que decide ofrecer, si bien, éstas son evaluadas por el Consejo de la PESCO, quien establecerá si se cumplen o no los compromisos mínimos –y obligatorios– establecidos para formar parte de la cooperación. Bien entendido que las capacidades que los Estados ponen a disposición de la PESCO siguen perteneciendo a tales Estados que igualmente pueden disponer de ellas al servicio de la OTAN, la ONU o en cooperación con otros socios según el caso. Tiene como objetivo reforzar conjuntamente las capacidades comunitarias de defensa y ponerlas a disposición de la UE para la materialización de operaciones militares comunitarias y permitirle así avanzar hacia la «autonomía estratégica». Puede considerarse, en principio, el paso más importante dado hacia la constitución de una Europa de la Defensa. La diferencia entre la PESCO y otras formas de cooperación es el carácter vinculante de los compromisos que contraen los Estados integrantes, cuya participación como es obvio es voluntaria. Al interior de la PESCO, las decisiones se tomarán por unanimidad de los Estados participantes (salvo la admisión de nuevos miembros que se decide por mayoría cualificada así como la eventual decisión acerca de la suspensión de la membresía de algún miembro).

El eje franco-alemán ha jugado un papel fundamental en el relanzamiento de la Europa de la Defensa, en general, y de la PESCO de manera más concreta<sup>59</sup>. Ambos países partían de concepciones distintas que hubieron de converger para el acuerdo definitivo. Alemania propugnaba una PESCO inclusiva, sin exigir grandes requisitos de participación y que posibilitase la incorporación al proyecto del mayor número de Estados, permitiendo así la progresiva emergencia de una cultura estratégica común; Francia por su parte apostaba por una cooperación selectiva, con importantes requisitos de ingreso, que restringiera la participación a los más dispuestos y permitiera desarrollar operaciones complejas de gran envergadura para avanzar hacia la autonomía estratégica que ambicionan.

---

<sup>59</sup> Vid. BILLON-GALLAND, A. y QUENCEZ, M., «Can France and Germany make PESCO work as a process toward EU defense?»; en *Policy Brief*, 33, 2017.

El Consejo Europeo de diciembre de 2017 adoptaría una posición intermedia apostando preferentemente por una PESCO inclusiva y abierta a todos; pero permitiendo niveles distintos de participación, sin que todos los países tengan que participar obligatoriamente en todos los proyectos. Exigir altos compromisos de participación habría restringido la participación a un número limitado de Estados y, en unos momentos en que la UE padece ya numerosas fricciones internas (crisis de refugiados, desafección importante de Polonia y Hungría, Brexit, etc.), quizá no hubiera sido políticamente inteligente crear una nueva fractura entre los Estados miembros. Además, de manera gradual la PESCO podrá ir dotándose de más contenido en el futuro hasta convertirse en una verdadera Unión de la Defensa con capacidad para desarrollar misiones de envergadura.

Simultáneamente a la aprobación del Consejo, los 25 Estados participantes adoptaron también una Declaración con la lista inicial de los diecisiete proyectos que se llevarán a cabo en el marco de la PESCO<sup>60</sup>. Cada proyecto será gestionado por los Estados miembros que contribuyan y se comprometan a él. Los proyectos inicialmente aprobados son los siguientes:

- «European Medical Command»<sup>61</sup>: proyecto de apoyo médico liderado por Alemania y con participación española que tiene por objeto dotar de una capacidad médica duradera para apoyar las misiones y operaciones sobre el terreno; proporciona recursos médicos esenciales, instalaciones de evacuación, etc.
- «European Secure Software defined Radio»: proyecto liderado por Francia con España como país observador que proporcionará un sistema de comunicación militar seguro que garantizará la interoperabilidad en las operaciones conjuntas.
- «Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations»: proyecto liderado por Alemania y con participación de España que pretende mejorar el aprovisionamiento logístico de las misiones y operaciones.
- «Military Mobility»: liderado por los Países Bajos y con participación española, este proyecto pretende el compromiso de los Estados miembros a simplificar y normalizar los procedimientos de transporte militar transfronterizo, mejorar la velocidad del desplazamiento de fuerzas militares a través de Europa, garantizar la circulación sin trabas del

<sup>60</sup> Si bien, la lista definitiva de los proyectos a desarrollar podría modificarse.

<sup>61</sup> En entrecomillado referimos la denominación oficial en inglés de los diferentes proyectos.

- personal y bienes militares al interior de las fronteras de Europa, etc. (algunos se refieren a él como el intento de crear un espacio Schengen militar) Participan 24 países, es decir, casi la totalidad de integrantes de la PESCO. Hay que señalar que este proyecto figura también en el marco de cooperación OTAN-UE
- «European Union Training Mission Competence Centre»: liderado por Alemania y con participación española, el centro de excelencia para la misiones de formación de la UE (misiones EUTM) pretende mejorar la disponibilidad e interoperabilidad así como las competencias específicas del personal (trainers) encargado de este tipo de misiones.
  - «European Training Certification Centre for European Armies»: liderado por Italia, el centro de certificación de formadores para los ejércitos europeos promoverá la normalización de procedimientos entre los ejércitos europeos.
  - «Energy Operational Function»: liderado por Francia y con participación española mejorará la autonomía energética de las operaciones desarrollando nuevos sistemas de aprovisionamiento de energía.
  - «Deployable Military Disaster Relief Capability Package»: liderado por Italia y con participación Española proporcionará apoyo militar desplegable en caso de catástrofe, mediante la construcción de un Cuartel General móvil para el socorro en siniestros.
  - «Maritime Autonomous Systems for Mine Countermeasures»: este proyecto de drones submarinos será liderado por Bélgica con España como uno de los países observadores.
  - «Harbour & Maritime Surveillance and Protection»: sistema autónomo de protección y vigilancia de puertos liderado por Italia.
  - «Upgrade of Maritime Surveillance»: el proyecto de mejora del sistema de vigilancia marítima será liderado por Grecia y contará con participación española.
  - «Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform»: liderado también por Grecia y con participación Española, pretende ayudar a atenuar los riesgos y las amenazas cibernéticas y reforzar las capacidades de ciberdefensa.
  - «Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security»: proyecto liderado por Lituania y con participación española para el establecimiento de equipos de intervención rápida que posibilite una respuesta rápida a incidentes cibernéticos.

- «Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations»: el proyecto de creación de un Sistema de mando y control de las misiones y operaciones de la PCSD será liderado por España y mejorará la planificación y conducción de las misiones así como la coordinación de las fuerzas armadas.
- «Armoured Infantry Fighting Vehicle/Amphibious Assault Vehicle/Light Armoured Vehicle»: liderado por Italia y con España como observador, este proyecto pretende la construcción de un prototipo de vehículo blindado de combate que asegure la interoperabilidad entre los ejércitos europeos.
- «Indirect Fire Support (EuroArtillery)»: liderado por Eslovaquia y con España como país observador, este proyecto pretende el establecimiento de una plataforma de artillería móvil de precisión para mejorar las capacidades de combate.
- «EUFOR Crisis Response Operation Core»: liderada por Alemania y con participación española, tiene por objetivo contribuir a la creación de un conjunto coherente de fuerzas, con todo el espectro completo, necesarias para la gestión de una crisis.

Como vemos, no se incluyen proyectos ya en marcha, sean multinacionales (Reavituallamiento en vuelo, Dron MALE –dron europeo de vigilancia Media Altitud Larga Distancia–, etc.) o binacionales (avión de combate franco-alemán, cooperación naval belga-neerlandesa o cooperación terrestre germano-holandesa, por ej.). En general se trata de proyectos de reducida envergadura que abarcan ámbitos distintos como la formación, el desarrollo de capacidades y facilidades tanto terrestres como marítimas y del ámbito ciber. Cada país participa al menos en un proyecto, aunque en general participan en varios; cada proyecto como mínimo debe integrar a dos países, aunque la media es de una participación de entre tres y seis por proyecto. También un Estado puede mostrar interés en un proyecto sin comprometerse a participar en él, convirtiéndose en ese caso en «observador» del proyecto, lo que le permite asociarse al mismo, seguir sus evoluciones y, si fuera necesario, unirse posteriormente. Italia es el país que lidera más proyectos (4 de 17) y participa en otros 12; es decir, Italia está comprometida con todos los proyectos PESCO salvo en el «Cyber Rapid Response».

Podríamos pensar que la PESCO realmente existente, al día de hoy por lo menos, no constituye ese núcleo duro de Estados de vanguardia en materia de defensa que nos sugirió la primera lectura de los artículos 42.6 y 46 del TUE y el Protocolo nº 10. Desde luego, entre los proyectos que acabamos de enumerar no vemos la constitución de esa fuerza integrada permanente y

multinacional con capacidad «para realizar las misiones más exigentes»<sup>62</sup>. Podríamos pensar que la Unión ha vuelto a «parir un ratón» y además tras esperar diez años desde que se aprobara el Tratado de Lisboa... pero debemos tomar la PESCO por lo que es realmente: un proceso político que echa a andar con un claro compromiso de prácticamente todos los Estados miembros de poner en marcha un dispositivo que debe ir creciendo en el futuro próximo<sup>63</sup>.

## 10. CONCLUSIONES

Que la UE sea hoy capaz de llevar a cabo misiones operativas de gestión de crisis y de liderar la intervención exterior de los Estados miembro, muchos de los cuales nunca se habían implicado en intervenciones exteriores, es importante<sup>64</sup>. Se han hecho muchas cosas útiles: estabilización de los Balcanes, negociaciones con Irán, asistencia humanitaria, apoyo a la Unión Africana en gestión de crisis, etc. Pero también en estos años hemos visto ineficiencias, disfunciones, falta de ambición y ausencia de compromiso real y voluntad política para enfrentar crisis de mayor envergadura que aquellas en las que intervino la UE. El papel jugado por la Unión en Libia y Siria, e incluso las dificultades experimentadas en la generación de fuerzas para las misiones en Malí y la República Centrafricana, evidencian las fragilidades de la Unión como actor en materia de seguridad y defensa<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Artículo 42.6 TUE

<sup>63</sup> GROS-VERHEYDE, N., «Give PESCO a chance» en Bruselles Pro, Diciembre, 2017 ([www.bruxelles2.eu/2017/12/11/give-pesco-a-chance/](http://www.bruxelles2.eu/2017/12/11/give-pesco-a-chance/))

<sup>64</sup> Si bien algunos autores relativizan la importancia real de muchas de estas misiones operativas. Para Romualdo Bermejo, «en algunas ocasiones la Unión parece haber llevado a cabo alguna misión más en plan de propaganda que para resolver los problemas que había justificado la propia misión»; en «La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea y sus relaciones con las Naciones Unidas: ¿continuidad o cambio tras el Tratado de Lisboa?»; *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 44, 2013, p. 50.

<sup>65</sup> Cuestión que ya analizamos para el caso de Libia en nuestro trabajo «La Unión Europea y la gestión de crisis: entre las potencialidades del Tratado de Lisboa y la falta de voluntad de los Estados. Libia como evidencia», en VÁZQUEZ GÓMEZ, E.M. *et al.*, *El arreglo pacífico de controversias internacionales. XXIV Jornadas de la AEPDIRI, Córdoba, 20-22 de octubre de 2011*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013. Sobre el papel de la UE en Libia, *Vid.* también CERVELL HORTAL, M.J., «La UE ante el lado más oscuro de la primavera árabe», *Documento Opinión*, 30/2014 ([www.ieee.es](http://www.ieee.es)). FERRER LLORET, J., «La Unión Europea ante la crisis libia: ¿Derecho internacional, democracia y derechos humanos en las relaciones euromediterráneas?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 41, 2012. GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La Unión Europea ante la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad, su aplicación práctica en la Guerra Civil en Libia y el Post-conflicto», en BLANC ALTEMIR, A. (dir.), *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión*

Un actor global como la UE debe responsabilizarse de su propia seguridad y defensa. En la coyuntura actual, y con el deterioro de la seguridad en nuestra vecindad, esto ya no es una opción, sino una obligación y una necesidad. La Unión Europea de Defensa que se está construyendo según hemos visto en estas páginas, es un imperativo de una concatenación de dificultades que hay que sobreponer, «hacer de la necesidad virtud».

La Unión de la Defensa ha empezado a andar; pero se necesita más. Es preciso avanzar en el camino de ir mitigando la ausencia de una cultura estratégica común<sup>66</sup>. La Estrategia Europea de Seguridad de 2003, con su actualización en 2008<sup>67</sup> y la última Estrategia Mogherini avanza en ese sentido, pero se requiere más. El Parlamento Europeo señala la necesidad de contar con un Libro Blanco de la Seguridad y la Defensa donde se establezcan directrices políticas sobre cuándo y dónde intervenir, con qué capacidades y socios, bajo qué condiciones, bajo qué parámetros se utilizará la fuerza, etc. Es necesario crear un auténtico cuartel general estratégico civil-militar de la UE capaz de elaborar tareas de planificación y mando de operaciones militares también ejecutivas; hacer efectivos los grupos de combate a través de un adecuado mecanismo de financiamiento común (la revisión del mecanismo Athena es improrrogable); las misiones y operaciones de la PCSD deben orientarse hacia las prioridades establecidas por la Estrategia Global; crear un formato de Consejo de Ministros de Defensa presidido por la Alta Representante para coordinar la ejecución de la PCSD; etc.<sup>68</sup> En

---

*Europea. Seguridad, cooperación y derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 2013. POZO SERRANO, P. y CAMACHO AVILA, «El desconcierto europeo ante la crisis de Libia: ambigüedades y límites de la PCSD», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 57, 2011. Sobre la misión en Mali *vid.* GARCÍA MARTÍN, L., «La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la UE: estudio de caso de la EUTM Mali», *Documento Opinión*, 21/2014 ([www.ieee.es](http://www.ieee.es)). Sobre la misión en la República Centroafricana *vid.* DEIROS, T., «EUFOR RCA: una misión militar en medio del marasmo político centroafricano», *Documento Opinión*, 136/2014 ([www.ieee.es](http://www.ieee.es)). ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «Los Estados fallidos y la Unión Europea: ¿cómo debería contribuir Europa a la estabilización de la República Centroafricana?», *Documento Opinión*, 17/2014 ([www.ieee.es](http://www.ieee.es)).

<sup>66</sup> La eficacia de una política de defensa reposa sobre la estrategia que la anima. *Vid.* «La PSDC en quête de stratégie», en PERRUCHE, J.P. (dir.), «L'Europe de la défense post-Lisbonne: illusion ou défi?», *Études de l'Irsem*, n.º 11, 2011, p. 19.

<sup>67</sup> Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución» (Bruselas, 11 de diciembre de 2008, S407/08).

<sup>68</sup> *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2017, sobre el Informe anual sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (2017/2123 [INI]); Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2016, sobre la Unión Europea de Defensa y Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2017, sobre las repercusiones constitucionales, jurídicas e institucionales de una política común de seguridad y defensa: posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa (2015/2343 [INI])

definitiva, un actor como la UE debe ir más allá de la mera gestión de crisis externas para garantizar realmente la seguridad y la defensa comunes y posibilitar el compromiso de la Unión en todas las fases de las crisis y conflictos.

No se trata de transformar la naturaleza de la UE, convirtiéndola en un actor militar, sino de que pueda defender su modelo de sociedad, sus valores e intereses, y continuar su actividad normativa y diplomática en la gobernanza mundial sin sentirse vulnerable ni condicionada por presiones de naturaleza militar de otros actores internacionales. En palabras del Presidente Juncker, «Estoy convencido, también, de que debemos trabajar por una Europa más fuerte en materia de seguridad y defensa. Ciertamente, Europa es esencialmente una potencia suave. Pero ni las más sólidas de esas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas»<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Orientaciones Políticas de la Comisión Europea del 15 de julio de 2014.

