

CURSO DE VERANO /20

EUROBASQUE

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobasque.eus

CONSTRUYENDO LA UNIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

UN NUEVO PASO HACIA EL
HORIZONTE FEDERAL DE EUROPA



EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
www.eurobasque.eus

Argitalpena / Edición: 2020 Azaroa / Noviembre 2020.
© EuroBasque
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
Internet: www.eurobasque.eus
Argitalpena / Edita: EuroBasque
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
Fotokonposioa /
Fotocomposición: Bittek Soluciones Tecnológicas S.L.
ISBN-13 978-84-09-25116-2

EQUIPO EDITOR / ORGANIZADOR

- **Jose María González Zorrilla**
Presidente de EuroBasque
- **José Luis De Castro**
*Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la UPV/EHU y
Cátedra Jean Monnet.*
- **Igor Filibi López**
Secretario General de EuroBasque
- **Iñigo Ocariz Gaubeca**
Tesorero de EuroBasque
- **Lorena López de Lacalle**
Vicepresidenta de EuroBasque
- **Eusebio Cadenas Cordero**
Vicepresidente de EuroBasque
- **Iñigo Martínez Zatón**
Vicepresidente de EuroBasque
- **Carmelo Barrio Baroja**
Vicepresidente de EuroBasque
- **Beatriz Pérez de las Heras.**
Vocal de EuroBasque
- **María Oianguren Idígoras.**
Vocal de EuroBasque
- **Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria**
Técnico de EuroBasque

ÍNDICE



EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobasque.eus



Presentación

Construyendo la Unión de la Seguridad y la Defensa: un nuevo paso hacia el horizonte federal de la Unión Europea

*José María González Zorrilla
Presidente de EuroBasque*

Este libro recoge las aportaciones de los expertos y expertas del XIX. Curso de Verano organizado por EuroBasque “Construyendo la Unión de la Seguridad y la Defensa: un nuevo paso hacia el horizonte federal de la Unión Europea” para los días 2-3 de julio de 2020 en el Palacio Miramar en Donostia-San Sebastián, que tuvo que ser cancelado por la situación de alerta sanitaria en el marco de la pandemia de Covid-19.

Difícilmente podríamos imaginar hace unos meses que una enfermedad pondría en jaque a Europa y al mundo, cambiando de un zarpazo nuestros modos de vida. No obstante, en esta nueva crisis también hemos visto numerosos ejemplos de solidaridad, cooperación y búsqueda de soluciones entre las personas y organizaciones multinivel, empezando por la Unión Europea.

Centrándonos en el tema que nos ocupa, la política de seguridad y defensa en la Unión Europea (PCSD) ha experimentado estos últimos tiempos importantes cambios, tanto de carácter operativo como estratégico, para hacer frente a los desafíos en materia de seguridad y atender a la exigencia ciudadana de una mayor respuesta de la Unión.

Las crisis en el este y sur de los vecinos de la UE, como la ocupación de Crimea y los conflictos en el Medio Oriente han derivado en el lanzamiento de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE aprobada en 2016. Se ha comenzado la implementación de iniciativas como la cooperación estructurada permanente (PESCO) en 2017, el Plan de Acción de la Defensa Europea, incluido un nuevo fondo de defensa para financiar la investigación y el desarrollo de capacidades militares, un plan para facilitar la movilidad militar dentro y en toda la UE, y la revisión de la financiación de sus misiones y operaciones civiles y militares para hacerlas más efectivas.

El progreso hacia una política de defensa europea se ha convertido así en una parte crítica de una visión más amplia para la política exterior de la UE, a pesar de que la cooperación de seguridad y defensa entre los Estados miembros de la UE siempre ha sido uno de los temas más complejos en su agenda común. Nunca antes, en todo el proceso de integración europeo, la Seguridad y, sobre todo, la Defensa había ocupado un lugar tan relevante en la Agenda comunitaria.

El Libro Blanco sobre el Futuro de Europa se completaba con, entre otros documentos sectoriales, uno referido al futuro de la Defensa europea. La entonces Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad, Federica Mogherini afirmaba en el Prólogo del documento que, “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”.

EuroBasque reconoce que el debate sobre el futuro de la política de seguridad y defensa de la UE es profundamente complejo.

La paz y la seguridad no pueden darse por sentadas dada la proliferación de nuevas formas y tipos de amenazas, el deterioro de las condiciones de seguridad en la vecindad sur y oriental de la UE, la erosión de la relación transatlántica desde la llegada de Donald Trump...

Asistimos a una serie de factores estratégicos, políticos, económicos y tecnológicos que obligan a la UE a repensar el rumbo en el ámbito de la seguridad y la defensa. No es fácil aventurar dónde estaremos en 2025 en materia de seguridad y defensa. Aunque un aspecto característico de la PCSD es su naturaleza intergubernamental, el nivel de ambición evidenciado desde la Estrategia Global de la Comisión hace avanzar el proyecto de integración europea hacia el horizonte federal.

En este libro podrán encontrar trabajos multidisciplinares de investigadores y representantes institucionales con el fin de aportar ideas y conocimiento sobre la triple dimensión de la que recogen la reflexión experta acerca de las diferentes dimensiones y desafíos actuales de la PCSD, cuya evolución desde el 2016 hasta hoy implica un importante, aunque todavía incierto, paso hacia la integración supranacional del proyecto europeo en una cuestión tan crítica como es la seguridad y la defensa.

Desde EuroBasque trabajamos para construir una Europa basada en valores comunes como la democracia, la paz, la justicia social, la solidaridad, la subsidiariedad y el respeto a la diversidad y al medio ambiente.

Para finalizar, quisiera agradecer públicamente el apoyo que han concedido las instituciones vascas a EuroBasque en los últimos años: Parlamento Vasco, Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Araba, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Gipuzkoa, sin cuya colaboración esta publicación no hubiera sido posible.



EuroBasque

Europako Mugimenduen Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
www.eurobasque.eus

Aurkezpena

Segurtasunaren eta Defentsaren Batasuna eraikitzen: Europar Batasunaren zerumuga federalerako urrats berri bat

*José María González Zorrilla
EuroBasqueko lehendakaria*

Liburu honek XIX. mendeko adituen ekarpenak biltzen ditu. EuroBasquek antolatutako “Segurtasunaren eta Defentsaren Batasuna Eraikitzen: Europar Batasunaren zeruertze federalerako urrats berri bat” udako ikastaroa, 2020ko uztailaren 2-3rako, Donostiako Miramar Jauregian, zeina bertan behera utzi behar izan baitzen Covid-19ko pandemiaren ondorioz osasun-alerta egoeran zegoelako.

Duela hilabete batzuk nekez imajina genezakeen gaixotasun batek Europa eta mundua kolokan jarriko lituzkeela, gure bizimoduak zarpail batez aldatuz. Hala ere, krisi berri honetan elkartasunaren, lankidetzaren eta maila anitzeko pertsonen eta erakundearen arteko konponbideen bilaketaren adibide ugari ere ikusi ditugu, Europar Batasunetik hasita.

Aztergai dugun gaiari helduz, Europar Batasuneko segurtasun- eta defentsa-politikak aldaketa garrantzitsuak izan ditu azkenaldi hauetan, bai operatiboak bai estrategikoak, segurtasunaren arloko erronkei aurre egiteko eta Batasunak erantzun handiago emateko herritarren eskakizunari erantzuteko.

EBko ekialdeko eta hegoaldeko bizilagunen krisiak, hala nola Krimeako okupazioa eta Ekialde Ertaineko gatazkak direla eta, 2016an onartutako EBko Kanpo Politika eta Segurtasunerako Estrategia Globala abiarazi da. Honako ekimen hauek ezartzen hasi dira: 2017an, lankidetzaren egituratu iraunkorra; Europako Defentsaren Ekintza Plana, gaitasun militarren ikerketa eta garapena finantzatzeko defentsa-funts berri bat barne; EB osoan eta barruan mugikortasun militarra errazteko plan bat; eta misio eta eragiketa zibil eta militarren finantzaketa berrikustea, eraginkorragoak izan daitezkeen.

Horrela, Europako defentsa-politika baterantz aurrera egitea EBren kanpo-politikarako ikuspegi zabalago baten alderdi kritiko bihurtu da, nahiz eta EBko estatu kideen arteko segurtasun- eta defentsa-lankidetzaren beti izan den gai konplexuenetako bat agenda komunean. Europako integrazio-prozesu osoan, Segurtasunak eta, batez ere, Defentsak ez zuen inoiz hain leku garrantzitsua izan Batasuneko Agendan.

Europaren etorkizunari buruzko Liburu Zuria, beste dokumentu sektorial batzuen artean, Europako Defentsaren etorkizunari buruzko dokumentu batekin osatu zen. Federica Mogherini Kanpo Politika eta Segurtasunerako ordezkari gorenak dokumentuaren hitzaurrean adierazi zuenez, “Iritsi da unea kontuan hartzeko Batasunak zer eginkizun zehatz bete nahi duen etorkizunean segurtasunaren eta defentsaren arloan”.

EuroBasquek aitortu du EBko segurtasun- eta defentsa-politikaren etorkizunari buruzko eztabaida oso konplexua dela. Bakea eta segurtasuna ezin dira emantzat jo, mehatxu mota eta forma berriak ugaritu direlako, EBko hegoaldeko eta ekialdeko auzoetako segurtasun-baldintzak hondatu direlako, Donald Trump iritsi zenetik harreman transatlantikoak higatu egin delako.

Hainbat faktore estrategiko, politiko, ekonomiko eta teknologikori esker, EBk berriro pentsatu behar du segurtasunaren eta defentsaren arloko norabidea. Ez da erraza jakitea non egongo garen 2025ean segurtasunaren eta defentsaren arloan. Nahiz eta KSPParren alderdi bereizgarri bat gobernuen arteko izaera izan, Batzordearen Estrategia Globalak agerian uzten duen ambizio-mailak aurrera egiten du Europa integrazteko proiektuan, zerumuga federalerantz.

Liburu honetan ikertzaileen eta erakundeetako ordezkarien diziplina anitzeko lanak aurkitu ahal izango dituzte, DKPrene egungo dimentsio eta erronkei buruzko hausnarketa adituak jasotzen duen dimentsio hirukoitzari buruzko ideiak eta ezagutza emateko. Hausnarketa horrek 2016tik gaurdaino izandako bilakaera garrantzitsua da, oraindik zalantzazkoa bada ere, Europako proiektua nazioz gaindi integrazteko bidean, segurtasuna eta defentsa bezalako gai kritiko batean.

EuroBasquetik balio komunetan oinarritutako Europa eraikitze lan egiten dugu, hala nola demokrazia, bakea, justizia soziala, elkartasuna, subsidiarotasuna eta aniztasunarekiko eta ingurumenarekiko errespetua.

Amaitzeko, publikoki eskertu nahi nuke euskal erakundeek EuroBasqueri azken urteotan eman dioten babesa: Eusko Legebiltzarra, Eusko Jaurlaritzako Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusia, Eusko Jaurlaritzako Hezkuntza Saila, Arabako Foru Aldundia, Bizkaiko Foru Aldundia eta Gipuzkoako Foru Aldundia, zeinen laguntzarik gabe argitalpen hau ezinezkoa izango baitzen.



Europaren Gaia

Barkatxo Tejeria Otermin

Eusko Legebiltzarraren lehendakaria

Eurobasquek Europako segurtasun eta defentsa politiken inguruko hausnarketa proposatzen digu Udako Ikastaroa izan behar zuen gogoeta liburu honetan. Une ezin erabakigarriago batean iritsi da hausnarketa hau. Europa eta mundua COVID-ek jo duen unean. Covid19ren pandemiak Europak dituen aktiboak eta menpekotasunak nabarmendu ditu, eta ahuldadeen artean agerian utzi digu Europar Batasunak duen menpekotasuna.

Segurtasun eta defentsako Europako ardatza Maastrichteko Itunetan aipatu zen lehen aldiz. Oso gutxi aurreratu da ordutik kanpo-politika eta defentsa bateratuaren alorretan. Estatuen politikaren esparrukoak izan dira segurtasunarena eta kanpo harremanak. Segurtasuna NATOren esku utzi izan da eta kanpo harremanetan Europako Estatu bakoitzak bere aldetik jo izan du, eta horren ondorioz ez da eraiki ahal izan Europar Batasunaren atzerri politika bateratu eta indartsua. Besteak beste, alor honetan Europaren araudiaren arabera erabakiak aho batez hartu behar direlako, horrek dakarren ahuldadearekin.

Hau idazterakoan ez dakigu zer gertatuko den azaroaren 3an Amerikako Estatu Batuetan izango diren hauteskundeetan. Ezin da esan, beraz, 2021eko San Sebastian egunean Washington-en nork hartuko duen aginte makila, Trump ala Biden izango den Etxe Zuriko hurrengo maizterra. Geroa eraikitzeke bada ere, iragan hurbilak erakutsi izan digu azkenaldi honetan Amerikako Estatu Batuak, multilateralismoari bizkar emanda Europar Batasunarekin lehian jarri dela.

Beste muturrean, Txinak ere ez ditu arauak onartzen, harreman berriak sortu ditu eta bazkide komertzialak presionatu izan ditu, munduko merkatura zuzendutako ekonomia du Txinak, bere barne merkaturak munduari ixten dion bitartean. COVIDetik eratorritako krisiak agerian utzi du Europak Txinarekiko duen mendekotasun handia industria- eta ekonomia-sektore estrategikoetan, osasun-hornidurekin lotutako guztiarekin bere gordinen agerian geratu den bezala. Krisiak biluzik utzi du industria

estrategikoen deslokalizazioaren ondoriozko ahulezia europarra, eta beharrezko berri-industrializaziorako bidea markatu digu, ezinbestekoa baita segurtasuna eta autonomia estrategikoa izateko.

Bi muturren horien artean da Europa. AEBren eta Txinaren aurrean, Europak jarrera bateratu sendoa behar du eta une eta testuinguru honetan, autonomia estrategikoa eta ekonomia irekia eraikitzea Batasunaren funtsezko helburu bat izan behar du. Estatatu Batuak eta Txinak bien artean jokatzeko duten hegemoniako borrokan, Europak eragile eraginkorra izan behar du, bere interesetatik eta europar proiektuaren funtsezko balioetan oinarrituta, politika autonomoa, propioa eta menpekotasunik gabea garatu ahal izateko.

Txinaren eta AEBen arteko norgehiagokaren eta Errusiaren interesen aurrean, eta Europatik gertu dauden eskualdeetako krisiak kontuan izanda (Siria, Libia, Ukraina, Bielorrusia, Kaukaso, Turkiaren interes geopolitikoak, immigrazioa, etab.) gero eta gehiago dira Europa bigarren mailako papera duen ikusle edo bigarren mailako aktore ez izatea eskatzen duten ahotsak, baizik eta bere potentzial historiko, politiko eta ekonomikoarekin bat datorren aktore garrantzitsua, munduan eragina izango duena eta bere interesak defendatuko dituena.

Europar Batasunaren proiektuak azken sei hamarkadatan suposatu duen bakea eta segurtasuna ezin dira segurtzat jo mehatxu berrien aurrean. Europak bere influentzia esparrua irabazi behar du, arian-arian bere tokia eraikiz eta horretarako Europako atzerri politikak multilateralismoaren alde jokatu behar du, mundu mailako elkarri-zketa eta lankidetzak munduko bakerako funtsezko elementuak direla sinetsita.

Europak berretsi egin behar ditu askatasun eta demokrazia balioak, Europaren balioak. Edozein arrazoiengatik, balio horiek baztertuko edo ahaztuko bagenitu, horren aldeko borroka galtzen utziko bagenitu, gureak egin du, gudu guztiak galduko liragiteke, Europa galdua litzateke.

Bizi dugun pandemiak agerian utzi du inguratzen gaituen guztiaren hauskortasuna, baita gure gizarte baloreen hauskortasuna ere, eta zein azkar jar daitekeen dena zalantzan. Eta horrekin batera, COVID-ek eragindako krisiak erakutsi digu badirela arrazoiak itxaropenerako. Horien artean krisi larri honen aurrean eta COVIDaren pandemiaren ondoriozko kolpe ekonomiko eta sozialari aurre egiteko Europak hartu duen papera, Europar Batasunaren ekintza plana bateratua bultzatuz, historiako baliabide-bolumen handiena mobilizatuta, ekonomia suspertzea helburu duen plan batekin.

2020ko irailaren 16an, Europar Batzordeko presidentek Ursula von der Leyen andreak hitz hauekin amaitu zuen Europako Parlamentuaren aurrean Europaren egoterrari buruzko bere hitzaldia, "geroa izango da geroaz egin nahi duguna. Eta Europa ere nahi duguna izango da". Hitz horiek nireak egin nahi ditut. Sendotu dezagun Europa eta eraiki dezagun bizi nahi dugun mundua.



Tiempo de Europa

Barkatxo Tejeria Otermin

Presidenta del Parlamento Vasco

Eurobasque nos propone un análisis sobre las políticas de seguridad y defensa en Europa en este libro de reflexión que debía haber sido el Curso de Verano del 2020. Esta prospección llega en un momento especialmente significativo, cuando Europa y el mundo estamos impactados y traumatizados por la COVID. La pandemia ha puesto de relieve tanto las fortalezas y activos de Europa como sus debilidades, entre ellas la dependencia que sufre la Unión Europea.

El pilar europeo de seguridad y defensa fue incorporado por primera vez en los textos de los Tratados de Maastricht. Muy poco se ha avanzado desde entonces en materia de política exterior y defensa común. La seguridad y las relaciones exteriores han permanecido competencialmente en el ámbito de la política de los Estados miembros. La transferencia de la seguridad a la OTAN y la actuación unilateral de cada Estado europeo en las relaciones exteriores han impedido la construcción de una política exterior común y fuerte de la Unión Europea. Entre otras cosas, porque en este ámbito la normativa europea exige que las decisiones se tomen por unanimidad, con la consiguiente debilidad.

Al redactar estas líneas no sabemos qué pasará en las elecciones del 3 de noviembre en Estados Unidos. No estamos en condiciones de adelantar, por tanto, quién tomará el bastón de mando en Washington el día de San Sebastián de 2021, si Trump o Biden será el próximo inquilino de la Casa Blanca. Aunque el futuro está por construir, el pasado reciente nos ha enseñado que en los últimos años Estados Unidos ha dado la espalda al multilateralismo e incluso se ha enfrentado a la Unión Europea.

En el otro extremo, China tampoco acepta las normas, ha creado nuevas relaciones y ha presionado a los socios comerciales, China tiene una economía dirigida al mercado mundial mientras cierra su mercado interior al mundo. La crisis derivada del COVID ha puesto de manifiesto la gran dependencia europea de China en

sectores industriales y económicos estratégicos, como ha quedado claro, en toda su crudeza, en lo relacionado con los suministros sanitarios. La crisis ha dejado al desnudo la debilidad europea derivada de la deslocalización de industrias estratégicas y nos ha marcado el camino hacia la necesaria reindustrialización, imprescindible para tener seguridad y autonomía estratégica.

Europa se sitúa entre esos dos extremos. Ante Estados Unidos y China, Europa necesita una posición común sólida y, en este momento y contexto, necesita construir una autonomía estratégica y una economía abierta, lo cual debe ser un objetivo fundamental de la Unión. En la lucha por la hegemonía entre Estados Unidos y China, Europa debe ser un agente eficaz que, desde sus intereses y sobre la base de los valores fundamentales del proyecto europeo, pueda desarrollar una política autónoma, propia y no dependiente.

Frente a las disputas entre China y Estados Unidos y los intereses de Rusia y teniendo en cuenta las crisis regionales del entorno europeo (Siria, Libia, Ucrania, Bielorrusia, el Cáucaso, los intereses geopolíticos de Turquía, la inmigración, etcétera) son cada vez más las voces que reclaman que Europa no sea un mero espectador o un actor con un papel secundario, sino un actor relevante y acorde con su potencial histórico, político y económico, que influya en el mundo y defienda sus intereses.

La paz y la seguridad que ha supuesto el proyecto de la Unión Europea en las últimas seis décadas no pueden considerarse seguras ante nuevas amenazas. Europa debe ganar su ámbito de influencia, construyendo progresivamente su lugar y para ello la política exterior europea debe jugar a favor y sobre la base del multilateralismo, desde el convencimiento de que el diálogo y la cooperación a nivel mundial son elementos fundamentales para la paz mundial.

Europa debe reafirmarse en los valores de libertad y democracia, los valores de Europa. Si por cualquier motivo apartáramos esos valores o los olvidáramos, si por alguna causa, Europa perdiera la batalla de los valores, se perderían todas las batallas, se perdería Europa.

La pandemia que vivimos ha puesto de manifiesto la fragilidad de todo lo que nos rodea, incluso la fragilidad de nuestros valores sociales, y lo rápido que se puede poner todo en cuestión. Y junto a ello, la crisis provocada por la COVID nos ha demostrado que hay fundamentos para la esperanza. El papel de Europa ante esta grave crisis es uno de los motivos de esperanza, por primera vez en la historia de la Unión se ha puesto en marcha una acción conjunta de la UE, con la movilización del mayor volumen de recursos de su historia concretado en un plan de recuperación económica para contener el golpe económico y social derivado de la pandemia de la COVID19

El 16 de septiembre de 2020, la presidenta de la Comisión Europea, la señora Ursula von der Leyen, finalizó su discurso del estado de Europa ante el Parlamento Europeo con las siguientes y significativas palabras: "el futuro será lo que de él hagamos. Y Europa será lo que queramos que sea. Hagámosla fuerte. Y construyamos el mundo en el que queremos vivir". Quiero hacer más esas ideas. Fortalezamos Europa y construyamos un mundo mejor.



Udako ikastaroa

Xabier Barandiaran Irastorza

Responsable de Estrategia y de Estudios del Gabinete del Diputado General de la Diputación Foral de Gipuzkoa

En nombre propio y en el de la Diputación Foral de Gipuzkoa quisiera dar la bienvenida a EuroBasque, pretendiendo por un momento que el curso de verano “Construyendo la Unión de la Seguridad y la Defensa: un nuevo paso hacia el horizonte federal de la Unión Europea” se hubiera podido celebrar en el Palacio Miramar de Donostia tal y como estaba previsto. Desde la Diputación Foral de Gipuzkoa venimos participando hace más de una década en las actividades que organiza EuroBasque en nuestro territorio, fiel a nuestra visión europeísta y reflejo de nuestra política activa de participación en la Unión Europea (UE) y cooperación transfronteriza.

En Gipuzkoa sentimos a Europa cerca, como región transfronteriza que somos, y ponemos nuestro grano de arena en su construcción trabajando sin descanso para recomponer y articular los territorios que históricamente han estado separados por esa barrera artificial que ha sido la muga.

La UE es el proyecto de paz de éxito que ha permitido esta cooperación y a quien debemos parte del modelo de desarrollo socioeconómico en Euskadi. No obstante, la UE se enfrenta a continuos embates de conflictos geopolíticos a sus puertas y dentro de su territorio, así como a nuevos retos de seguridad y tecnológicos a los que debe buscar soluciones comunes.

Igual que hemos comprobado con otras numerosas cuestiones y retos sociales, económicos y ambientales, los retos que plantea la seguridad y la defensa en un mundo globalizado, se responden mejor desde una Europa unida y federal, sin olvidar la aspiración vasca a un sistema decisorio verdaderamente multinivel que respete el principio de subsidiariedad.

Dejamos para los expertos y expertas en seguridad y defensa europeas la aportación de interesantes debates, ideas y reflexiones sobre los retos y su futuro próximo de la defensa, que, aunque presentan un escenario complejo, esperamos que den lugar a un modelo justo, democrático y de paz, que permita que los/las vascos/as y los/las europeos/as del futuro poder seguir construyendo una sociedad justa, democrática, pacífica y plural.

No quiero terminar sin felicitar a EuroBasque por la inmensa labor que está haciendo a favor de una Europa federal de los pueblos de Europa. Coincidimos plenamente con la manifestación de EuroBasque, que anhela una UE que despliegue su dimensión social, desarrollando y fortaleciendo la solidaridad europea, y su vocación federal, avanzando hacia un modelo político más democrático y eficaz, que necesariamente debe fortalecer la dimensión comunitaria y regional de las decisiones, e incluir en su modelo de gobernanza a las nacionalidades constitucionales y las regiones con competencias legislativas como Euskadi.



Introducción

Construyendo la Unión de la Seguridad y la Defensa: un nuevo paso hacia el horizonte federal de la Unión Europea

José Luis de Castro Ruano
Coordinador del libro

En estos últimos años estaríamos asistiendo al nacimiento de la Europa de la Seguridad y la Defensa, más de seis décadas después de su primer intento en 1950 con el fracasado proyecto de creación de la Comunidad Europea de Defensa prevista en la Declaración Plevén. Nunca antes, a lo largo de todo el proceso de integración europeo, la Seguridad y, sobre todo, la Defensa había ocupado un lugar tan relevante en la agenda comunitaria. Los potencialmente importantes instrumentos que el Tratado de la Unión Europea de Lisboa había puesto a disposición para enfrentar mayores desafíos en la materia, no se habían activado ya fuese por falta de ambición política colectiva o simplemente como una consecuencia indeseada de la crisis multiforme (crisis financiera y de la deuda, crisis migratoria, crisis política e institucional como consecuencia del Brexit, etc.) que hubo de afrontar Europa desde ese mismo momento. El caso es que, desde la promulgación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de 2016 hasta hoy, se han sucedido una serie de realizaciones que han colocado a la seguridad y la defensa en un estadio cualitativamente distinto al que ocupaba hace muy poco tiempo.

El *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa* publicado por la Comisión Juncker en marzo de 2017 se completaba con, entre otros documentos sectoriales, uno referido al futuro de la Defensa europea¹. La entonces Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad, Federica Mogherini, afirmaba en el Prólogo del documento que, “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”².

La Comisión europea parte del principio de que, en el mundo de hoy, la paz y la seguridad no pueden darse por sentadas dada la proliferación de nuevas formas y tipos de amenazas, el deterioro de las condiciones de seguridad en la vecindad sur y oriental de la UE, la erosión de la relación transatlántica desde la llegada de Donald Trump, etc.; por ello, la seguridad y la defensa han de ocupar más espacio en el proyecto de integración europeo. Esto no significa la conversión de la Unión en un actor militar; ésta, fundamentalmente, seguirá siendo una potencia normativa cuyo principal activo consiste, precisamente, en su capacidad para establecer normas internacionales como consecuencia de su protagonismo y posición de vanguardia

en la gobernanza mundial (sea en el ámbito de la protección de los derechos humanos, en lo que se refiere al cambio climático y el medio ambiente, la cooperación al desarrollo así como la promoción del multilateralismo en el sistema de Naciones Unidas, entre otros). Es su dimensión de poder blando (diplomacia, cooperación al desarrollo, comercio, etc.) su principal activo para la prevención y gestión de conflictos; pero en un mundo tan inestable como el actual, este poder blando ha de ser también complementado con instrumentos duros de seguridad y defensa. Así, uno de los puntos fuertes de la UE es su capacidad para combinar poder duro y poder blando³. Como leemos en el Prólogo de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de junio de 2016, “la idea de que Europa es exclusivamente un poder civil no hace justicia a una realidad en plena evolución (...). Para Europa, el poder no coactivo y el poder coercitivo van de la mano”. En definitiva, la UE es esencialmente una “potencia suave”; pero ni las más exitosas de esas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas.

En nuestros días 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 la Seguridad y la Defensa es necesario contar con una mayor cooperación en este ámbito; proceder a una armonización de las culturas estratégicas así como una visión común de las amenazas y de las respuestas; asumir más responsabilidades en nuestra propia seguridad dado que la relación transatlántica está cambiando y en el futuro no podremos contar tanto con EEUU como hacíamos en el pasado; 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. Así, en función de la voluntad política que muestren los Estados miembros para avanzar en este ámbito, según la perspectiva que realiza la propia Comisión, cabe contemplar tres escenarios posibles de cara al 2025, con tres niveles de ambición para avanzar hacia una Unión de la Seguridad y la Defensa⁴:

- a) Cooperación en materia de seguridad y defensa: supone más cooperación que en el pasado, pero caso por caso, según surja una amenaza o necesidad. De acuerdo con este escenario, la UE seguiría desarrollando misiones operativas de gestión de crisis a pequeña escala, más o menos como hasta hoy. La cooperación en defensa seguiría siendo un objetivo político; pero las acciones de la UE seguirían dependiendo de contribuciones nacionales voluntarias, lo que limitaría su capacidad a la hora de desarrollar misiones más exigentes⁵.
- b) Seguridad y defensa compartida: escenario más ambicioso en el que los Estados comparten determinados activos operativos asumiendo un papel más importante en ámbitos como la ciberseguridad, la protección de fronteras, la lucha contra el terrorismo, amenazas híbridas, etc.; desarrolla misiones y operaciones de más intensidad, con estructuras de gestión de crisis más eficaces y toma de decisiones más rápida. La UE reforzaría su capacidad de proyectar



poder militar al exterior participando plenamente en la gestión de crisis externas y defensa de sus socios⁶. En definitiva, la UE se convertiría en un proveedor de seguridad más fuerte con cierta autonomía estratégica.

c) Defensa y seguridad comunes: es el escenario más ambicioso, supone la creación de la Unión de Seguridad y Defensa de acuerdo con el artículo 42 del Tratado que prevé el desarrollo gradual de una política común de defensa de la Unión que conduciría a una defensa común. En este escenario, la UE contará con capacidad para llevar a cabo operaciones ambiciosas, con plena autonomía estratégica y con la protección de Europa como responsabilidad propia.

El documento de la Comisión abre perspectivas; no es fácil aventurar donde estaremos en 2025 en materia de seguridad y defensa. En los últimos dos años se han adoptado medidas que, quizá, nos colocan en el segundo escenario: Plan de Acción Europeo de la Defensa, Fondo Europeo de Defensa, Capacidad Militar de Planificación y Ejecución, Coordinación intensa entre OTAN/UE, Cooperación Estructurada Permanente PESCO, Examen Anual Coordinado en Materia de Defensa CARD, Iniciativa Europea de Intervención, como hitos más relevantes. Que pasemos al tercer escenario dependerá de la voluntad política de los Estados y de su comprensión de la dimensión del desafío. Aunque un aspecto característico de la PCSD es su naturaleza intergubernamental, el nivel de ambición evidenciado desde la Estrategia Global hace avanzar el proyecto de integración europea hacia el horizonte federal.

Para proceder a una reflexión experta sobre todo ello y, para animar el debate social en esta relevante cuestión, *Eurobasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo* organizó en el marco de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea de Donostia/San Sebastián de 2020 un curso titulado “*Construyendo la Unión de la Seguridad y la Defensa. Un nuevo paso hacia el horizonte federal de Europa*”. Desgraciadamente, la pandemia de la COVID-19 frustró también esta iniciativa como tantas otras y el curso no pudo llevarse a cabo. Con todo, desde Eurobasque no queríamos renunciar a animar el debate público sobre esta cuestión en esta coyuntura; y esta publicación digital da muestra de ello al incluir sendas contribuciones escritas de la mayoría de los ponentes que nos hubieran acompañado en Donosti aquellos días. La discusión y el rico intercambio presencial y directo ha quedado así sustituido por una no menos rica reflexión escrita que queda abierta y disponible para toda aquella audiencia interesada en la cuestión.

En la misma el lector y lectora, tras las palabras de los representantes institucionales que anteceden las ponencias, podrá encontrar diferentes puntos de vista sobre algunos de los aspectos más relevantes del desarrollo de la seguridad y la defensa:

Xavier Ferrer, doctor por la Universidad de Barcelona y Presidente del Consejo Catalán del Movimiento Europeo nos ofrece una muy amplia visión general del estado de la cuestión en el marco analítico de la situación geoestratégica global para concluir afirmando la necesidad de que la UE se dote de capacidades

en materia de seguridad y defensa si quiere poder jugar el papel que le debe corresponder en un medio internacional cada vez más tensionado por la rivalidad geoestratégica.

El analista y experto en seguridad y defensa *Carlos Martí Sempere*, Ingeniero de Sistemas, nos presenta una interesante reflexión acerca del concepto de Autonomía Estratégica desde la perspectiva de las capacidades y de la industria de la defensa. En particular, en este trabajo se examinan las cuestiones relacionadas con las capacidades militares, tecnológicas e industriales que se precisan, para llevar a cabo las misiones operativas, de forma autónoma y sin depender de otros actores (en especial de EEUU). El autor concluye sugiriendo que, aunque la Unión Europea dispone de una autonomía estratégica significativa, todavía hay muchas debilidades y queda un importante camino hasta lograr esa necesaria capacidad estratégica autónoma.

Desde la Universidad de Valencia, la profesora de Ciencia Política *Clara Portela*, nos propone una reflexión en torno al papel de la Unión Europea en el control de armamento nuclear. Su trabajo se centra en el análisis de la Estrategia contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva de la UE que marcó, según la autora, un hito en el desarrollo de las políticas europeas de no proliferación. Esta Estrategia acentúa la opción de la UE por el multilateralismo y la cooperación. Además, amplía el énfasis geográfico desde la antigua URSS hacia otras regiones como Oriente Medio. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE ha aumentado su capacidad institucional y política, sin embargo, aún está lejos de ser un actor unitario en materia de no proliferación. Aunque todos los Estados miembros comparten el objetivo de combatir la proliferación nuclear, continúan divididos en cuestiones controvertidas como el desarme nuclear y otros. La autora concluye señalando que el principal desafío de la UE en esta materia para el inmediato futuro es restablecer el consenso interno y afinar su capacidad diplomática e influencia en foros relevantes al control de armamentos.

Eugenia López-Jacoíste, profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Navarra realiza en su trabajo un exhaustivo análisis de una de las realizaciones más innovadoras y potencialmente interesantes en materia de seguridad y defensa, cual es la Cooperación Estructurada Permanente –conocida como PESCO, según sus siglas en inglés-. Tras una caracterización de la misma, señalando sus fundamentos, objetivos, estructura de gobernanza interna así como algunos de sus proyectos más determinantes, la profesora concluye afirmando que la Cooperación Estructurada Permanente es mucho más que una mera cooperación clásica en el sentido de asumir solo obligaciones de comportamiento; sino que es el primer compromiso jurídico exigible a 25 Estados miembros de la Unión para actualizar, modernizar y adecuar sus capacidades militares, estructuras y equipos de defensa. Supone, por lo tanto, avanzar en la construcción de la Política Común de Seguridad



y Defensa con una medida de calado. Según la autora, la PESCO ha demostrado en tres años que es un motor relevante hacia una auténtica política común de defensa, tanto por el alto número de Estados que participan, como por el más alto aún número de proyectos que desarrollan. Para realizar un balance final sobre los resultados de la PESCO habrá que esperar a 2025, cuando culmina la fase de desarrollo actual.

Las dos últimas contribuciones suponen dos visiones distintas de un mismo instrumento, cual es el Fondo Europeo de Defensa. Para **Félix Arteaga**, Investigador Principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano, este Fondo supondrá un instrumento positivo para favorecer la cooperación industrial en materia de defensa y seguridad. Avanzando en lo que se ha denominado la Base Tecnológica Industrial de la Defensa, potenciará su contribución a la competitividad general de la industria europea en el sector. En un sentido muy crítico respecto a la construcción de capacidades europeas en materia de seguridad y defensa, para **Teresa de Fortuny**, Investigadora del Centro Delàs d'Estudis per la Pau, el Fondo Europeo de la Defensa contribuirá a una mayor securitización y militarización de Europa; además, detraerá dinero público de partidas sociales para promover y subvencionar el diseño de nuevas armas más peligrosas y mortíferas que las actuales. En definitiva, para esta autora, el Fondo Europeo de Defensa no beneficiará a la población europea sino a la industria europea y de seguridad.

El libro concluye con una exposición sintética sobre la materia por parte de los **principales grupos políticos con representación en la Cámara vasca**: PNV, EH BILDU, PSE-PSOE, ELKARREKIN PODEMOS y PP.

Solo nos queda desear que la lectura de este libro contribuya a proporcionar a la audiencia interesada una reflexión más cabal sobre la seguridad y la defensa en Europa, como una de las dimensiones más relevantes en la agenda comunitaria de la última década, y le proporcione también instrumentos analíticos para posicionarse ante los desafíos inminentes acerca de esta cuestión.



1 Política para la seguridad y la defensa de la Unión Europea

Xavier Ferrer

*Doctor por la Universidad de Barcelona. Economista y politólogo.
Presidente del Consejo Catalán del Movimiento Europeo.*

Abstrat: *Se analiza la situación geoestratégica mundial en cuanto a seguridad y defensa y se relaciona con la UE. También se detallan los momentos más importantes y los avances que se han hecho en el ámbito de la UE. Se valora lo que piensa la ciudadanía y se analizan las capacidades militares de los estados miembros de la UE, los EE.UU., de China y de otros estados, valorando la implicación de la economía relacionada con la inversión en seguridad y defensa. Y a partir de los análisis obtenidos se valora la necesidad y las posibilidades de una política de seguridad y defensa para la UE.*

1. Introducción

Estamos en tiempos de cambios y los estados miembros de la UE individualmente y la UE como unidad necesitan buenas y sólidas alianzas con estados occidentales, por motivos de seguridad y de defensa, y también por cuestiones diversas de oportunidad política. Así, el escenario de la seguridad europea sigue basado desde hace más de medio siglo en la cooperación transatlántica. Sin embargo, conviene subrayar la necesidad que tiene la Unión Europea de mantener buenas relaciones con Rusia por ser un país vecino con una gran capacidad militar y también, por el hecho de suministrar energía a media Europa. A la vez, es necesario que la UE lleve hacia su terreno las potencialidades que salen de los estados importantes como China, India y otros.

En este contexto, es evidente que los estados de la UE deben plantearse qué política de seguridad y defensa es necesaria para afrontar los retos mundiales. Pero también deben tener claro que todo lo relacionado con la defensa europea, es un tema controvertido ya que toca un escenario complejo que afecta de lleno el sentimiento de muchos ciudadanos europeos, que se han manifestado pacifistas los últimos años. Y es que Europa está acostumbrada a contratar la seguridad y a no hacer mucho uso de las acciones militares propias, las cuales quedan a menudo relegadas o bien a EE.UU. o a la OTAN.

De hecho, una participación más activa de la UE en el escenario mundial, en cuanto a la seguridad y defensa, fue solicitada por el ex presidente de EE.UU. Barack Obama,

en su visita a París en otoño de 2008, en el sentido de que la Unión Europea debía plantearse desarrollar una política de seguridad y defensa común, aspecto que repitió en otras ocasiones, al igual que el actual presidente Trump, que lo ha dicho con la contundencia que lo caracteriza.

Esta ponencia aporta también una visión económica del gasto en defensa, comparando lo que gastan los estados de la UE agregados, respecto a los EE.UU. y los estados importantes del mundo. Además, también analiza si, ante la realidad geopolítica mundial, la percepción de la ciudadanía respecto a una defensa europea común y la capacidad económica para sustentarla, son compatibles y viables hacia una auténtica política de seguridad y defensa europea.

2. La situación geoestratégica global

En primer lugar, conviene valorar si necesitamos una defensa europea y, en caso afirmativo, qué y cómo se debería utilizar. Para responder a estos interrogantes lo que haremos es ver cuál es la situación del mundo en cuanto a los conflictos y las relaciones entre los estados. En definitiva, ver cuál es la geoestrategia mundial, y si los resultados analizados nos aconsejan seguir valorando la posibilidad y la conveniencia de disponer de una defensa y seguridad europeas.

Los límites de la Unión Europea: Observamos que el año 2004 tuvo lugar la mayor ampliación de la historia de la Unión Europea con la incorporación de diez estados, ocho de los cuales con una economía planificada. En enero de 2007 ingresaron Rumanía y Bulgaria y más adelante Croacia. De este modo, la UE pasó de quince a veintiocho miembros, con un incremento de prácticamente 100 millones de ciudadanos, que aportaban poco más del 5% del producto interior bruto (PIB) de la UE y, además, su renta per cápita se situaba por debajo del 40% de la media comunitaria. Desde la vertiente política e institucional con esta macro ampliación, Europa recuperó su territorio tradicional, haciendo coincidir prácticamente la Europa política con la geográfica, y dando por superada la Europa de los bloques.

En el marco específico de la defensa europea, hay que tener presente que estos nuevos estados no han hecho ninguna aportación sustancial y, por el contrario, tienen todavía la mirada puesta en los EE.UU., al que consideran, por razones históricas, el principal garante de su seguridad y libertad. Lo cierto es que los límites de la UE, entendidos como países vecinos, ya no son los de la Europa del Este sino de otros, por lo que la UE debe establecer nuevas políticas para asegurar las buenas relaciones con los estados fronterizos.

Así, dentro de los estados fronterizos con la UE, hay que destacar Turquía, candidato a ser miembro de la Unión Europea desde hace muchos años, posibilidad actualmente más complicada que en otros momentos, por ejemplo, por el posicionamiento del gobierno turco cada vez más alejado de los valores de la Unión Europea y con claras evidencias de querer ser un actor regional importante, acercándose a otros estados como Rusia, que no es precisamente cercano a la UE. De hecho, los secto-



res reacios a la entrada de Turquía en la UE, destacan como de negativo sería por la propia esencia de la UE, la entrada de un país de ochenta millones de habitantes, mayoritariamente musulmanes. Creen que todo esto podría afectar al equilibrio social, económico y naturalmente religioso de la UE y, por tanto, a la vez podría desestabilizar internamente. Por otra parte, los que están a favor ven la posibilidad de ampliar el mercado ya muy grande de la UE, con muchas expectativas de inversión y también una mayor circulación de la mano de obra. También encuentran una garantía de estabilidad en el sentido de que consideran preferible tener este extenso país dentro de la UE, que no fuera, con el riesgo de radicalización o de acercamiento a los estados limítrofes, como Irak, Irán, etc.

Aparte de Turquía, y los actuales vecinos se pueden clasificar en cuatro grupos diferenciados: los países de la antigua URSS (Bielorrusia, Ucrania y Rusia), los estados de los Balcanes occidentales (Serbia y Montenegro, Macedonia y Albania), los estados de la cuenca sur del Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez) y los países de Europa Occidental que no forman parte de la UE (Noruega, Suiza e Islandia).

En cuanto al resto de países vecinos, no debería haber inconvenientes para establecer vínculos con los estados de los Balcanes, y mucho menos con Noruega, Suiza e Islandia.

Por lo que respecta a Rusia, Bielorrusia y Ucrania, las relaciones son más complejas, sólo tenemos que ver las dificultades surgidas del suministro energético, pero si nos atenemos al marco internacional de hoy todo indica que estamos obligados a entendernos. Sin embargo, el conflicto que hubo entre Georgia y Rusia y el de Ucrania y Rusia, son una muestra de la problemática que puede surgir en las relaciones entre la UE y los estados vecinos.

Esta nueva dimensión geográfica dibuja un nuevo marco de relaciones y también exige, con el fin de ser más eficientes y seguros, adoptar medidas para incrementar los escenarios de seguridad y defensa comunes entre los estados de la UE, con el objetivo de que la UE sea un actor influyente y respetado.

La demografía y las migraciones: Otro factor que llama a favor de una política europea de defensa es la demografía y el elemento migratorio que vive Europa a consecuencia de la globalización. Por lo que hace a las migraciones, Europa vive una ola muy significativa, motivada básicamente por la falta de mano de obra autóctona y, naturalmente, por la miseria que viven los emigrantes en sus países de origen. La realidad, sin embargo, es que la inmigración y, más si es de otra cultura o religión, provoca recelo entre parte de la ciudadanía de los estados de destino y puede generar situaciones de conflicto. No es necesario entrar en detalle del conflicto latente entre occidente y el mundo islámico. Conviene mantener buenas relaciones entre estos dos mundos, con el fin de evitar enfrentamientos y con el objetivo principal de unir, informar, formar y, en definitiva, establecer vínculos entre las diferentes comunidades, que nos permitan vivir en paz. Las perspectivas a corto y medio plazo son

preocupantes porque se prevé un incremento de la población en África muy significativa que generará, si no se pone remedio en origen, un incremento sustancial de inmigrantes hacia Europa, de lo que hay actualmente, que ya es importante y penoso y que atenta a los derechos humanos. En este escenario es evidente que a la UE le conviene un impulso de las políticas de seguridad y defensa, tanto para salvaguardar el territorio europeo y dar seguridad a los ciudadanos, como para tener capacidad de influir y de ayudar, en su caso, en los países de origen de la inmigración.

Un mundo global: El mundo es cada vez más global, todo es cercano, todo se sabe al instante, la economía y la política están cada vez más por encima de los ámbitos estatales y, por el contrario, a los estados les cuesta mucho seguir este irreversible camino hacia a la globalidad. De hecho, es comprensible que los estados-nación, hegemónicos y poderosos durante siglos, les sea tan difícil admitir los cambios y, aún más, asumirlos y adaptarse, pero la realidad es tozuda y el escenario internacional juega en contra de la estructura y de la capacidad de los estados. Cada vez es más necesario que se organicen, que se busquen sinergias que les sean favorables, que se concreten acuerdos, que les permitan estar presentes e influyentes en el concierto mundial.

La Unión Europea es una organización supraestatal que responde perfectamente a este interés de coordinar esfuerzos e intereses de los Estados miembros, con el fin de tener más capacidad de acción y más influencia. Pero, cada estado europeo por sí solo sería incapaz de hacer frente con eficacia a la economía cada vez más global, a la competencia que nos viene inexorablemente desde China e India, a la problemática y la realidad de la inmigración, y también al terrorismo internacional o los problemas más actuales. En este escenario global, todo apunta a que lo que le conviene a la UE es sumar sinergias y en el marco de la seguridad y defensa apostar por ir juntos.

De hecho, más que la dimensión económica de los dos estados, lo que más preocupa es la rapidez con que incrementan la capacidad militar. En este escenario la UE deberá desarrollar toda una estrategia para avanzar en la Europa política y en seguridad y defensa.

La importancia de las redes sociales y las 'fake news': La incidencia de la socialización de internet y por extensión de las redes sociales como herramientas para dinamizar la información es cada vez mayor, provocando que todo se sepa en el momento y llegue a mucho a ciudadanos de todo el mundo, lo que era impensable hace sólo unos años. Desde el punto de vista estricto de la información esto es una buena noticia, pero ya no lo es tanto si analizamos la utilización que se hace y los efectos que una mala praxis puede tener para las democracias, por las libertades y para el envío fiable de la información. Y aquí entraríamos en el mundo de las 'fake news' y de la post verdad, entendidas como noticias falsas que se ponen en las redes y que llegan a influenciar la opinión de los ciudadanos, con las consecuencias que esto puede tener en procesos electorales, en la seguridad y libertad de los ciu-



dadanos o en otros ámbitos. La UE no puede ser ajena a esta realidad, por lo que debería prever este nuevo escenario de gestión de la información, adaptando la política de seguridad y defensa a la nueva realidad.

Nuevos retos: además de la sostenibilidad del planeta y la digitalización de la economía y de la vida en general, más recientemente la UE, como el resto del planeta, está afectada por la pandemia del Covid19 que asola a toda la humanidad, lo cual también plantea repensar las estrategias de defensa, incorporando situaciones complejas generadas por virus o conflictos biológicos.

3. Antecedentes y actualidad de la Seguridad y Defensa en la UE

La seguridad y defensa de la Unión Europea no ha estado a primer plano de los retos de la UE durante muchos años, en parte porque durante la guerra fría ya nos sentíamos seguros con el apoyo de EEUU y de la OTAN, pendientes de los movimientos de la URSS, y también por la dificultad de los gobiernos de incidir en políticas de defensa ante una opinión pública europea mayoritariamente sensible a posicionamientos pacifistas.

Aun así, se hicieron progresos desde 1948, con la creación de la Unión Europea Occidental (UEO) y el plan Pleven (1949) que dio lugar a la Comunidad Europea de Defensa (CED), la cual quedó eliminada el 1954 por la Asamblea Nacional Francesa que vetó cualquier avance de integración militar europea. Así pasaron años sin cooperación en seguridad y defensa hasta que en el entorno de la Cooperación Política Europea (CPE) se generó el establecimiento de contactos entre los Estados miembros en el ámbito de la política exterior y de seguridad y defensa, hasta el punto de incorporar la CPE al título III del Acta Única Europea (AUE) de 1987.

Y es el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992, que, entre otros aspectos importantes, apuesta por la Política Exterior y de Seguridad Comunes (PESC), en la que uno de los objetivos es la defensa de la seguridad de la Unión Europea y además se establecen los instrumentos para desarrollarla, con las posiciones y las acciones comunes.

El Tratado de Amsterdam de 1997 inyecta un nuevo impulso a la política exterior y de seguridad de la UE creando el cargo de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, además de establecer las estrategias comunes para impulsar la cooperación y decisiones en el ámbito de la seguridad y defensa. Seguidamente, en 1998 en Saint Maló, una reunión franco-británica impulsa la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) reforzando la idea de una Política de Seguridad y Defensa (PESD), que ve la luz en 1999 y que impulsa una fuerza de 60.000 efectivos para acciones rápidas y también un Comité Político y de Seguridad y un Comité Militar y un Estado Mayor. El Tratado de Niza del año 2000 aporta al ámbito exterior y de seguridad y defensa las cooperaciones reforzadas que permiten avanzar por mayoría cualificada mientras no haya ningún estado miembro que se oponga.

Y en el año 2003, bajo el mando de Javier Solana, Alto Representante para la Política

Exterior y de Seguridad de la UE, se estableció la primera estrategia de seguridad y defensa de la UE, exponiendo las amenazas que se debían tratar y controlar por todos los estados miembros de la Unión Europea. Y es en 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que se da un impulso más a este ámbito de la seguridad y defensa. De hecho, a menudo hace falta la voluntad política de establecer avances concretos, aun así, se impulsa la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que establece tres importantes innovaciones como son la alianza defensiva, la cooperación estructurada permanente y la Agencia Europea de Defensa, y también se crea el Servicio Europeo de Acción exterior que gestiona las relaciones diplomáticas de la UE con otros países fuera de la UE y dirige la política exterior y de seguridad de la UE.

Y es en junio de 2016 cuando Federica Mogherini, Alto Representante de la Unión para Asuntos de Exterior y Política de Seguridad, establece una nueva Estrategia Global sobre la política Exterior y de Seguridad de la UE, basada en cinco puntos: 1) la seguridad de la UE; 2) la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la UE; 3) la concepción de un enfoque integrado en relación a los conflictos; 4) los órdenes regionales de cooperación; 5) por una gobernanza mundial para el siglo XXI. Lógicamente son ámbitos generales que se deben concretar, desarrollar y coordinar tanto en el seno de la UE como con otros estados aliados, pero con un objetivo claro que es avanzar hacia una política de seguridad y defensa cada vez más coordinada.

También en el libro Blanco sobre el Futuro de Europa, presentado por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, el 1 de marzo de 2017, a la propuesta de 'Hacer más conjuntamente', en el apartado de política exterior y de defensa, insiste en crear 'una unión europea de defensa'. Este nuevo escenario representa un salto cualitativo en el ámbito de la seguridad y defensa que consiste en la transformación de la política europea de seguridad y defensa (PESD), basada en operaciones de gestión de crisis en el exterior, en una auténtica política de defensa.

Otros instrumentos disponibles para incrementar la capacidad de la seguridad y defensa de la UE son los Planes de Acción Europeos de Defensa, la Cooperación Estructurada Permanente y la Iniciativa Europea de Intervención. La responsabilidad de la gestión de la seguridad y defensa y de la acción exterior de la UE, recae en Josep Borrell, actual Alto Representante de la Unión para Asuntos de Exterior y Política de Seguridad. De hecho, el objetivo es avanzar hacia una UE con capacidad geopolítica.

4. La percepción de la ciudadanía respecto a la política de seguridad y defensa

En democracia es muy importante que los gobiernos tengan conexión con la ciudadanía, tengan legitimidad, que quiere decir que su actuación es aceptada y bien vista por la mayoría de la población. Durante muchos años las instituciones de la Unión Europea tenían muy buena aceptación por parte de la ciudadanía, con diferentes valoraciones según los estados, pero la media era satisfactoria en cuanto a la apreciación general de la actuación de las instituciones y de la aplicación de sus



políticas. Recientemente y motivado en parte por las crisis que ha tenido que gestionar la UE, como la económica, la de los refugiados, el terrorismo, la institucional y otras, la apreciación de la ciudadanía respecto a la idoneidad de la UE ha mermado, sin embargo, aún es significativa en muchos estados de la UE.

Así, mientras la ciudadanía no se haga suyas las medidas que se toman en diferentes ámbitos económicos y sociales, también respecto a la gestión de la inmigración y refugiados, en la política exterior y también en la aceptación y reconocimiento de la diversidad interna, la UE no tendrá lo que es tan importante en el liderazgo, que es la legitimidad, porque este aspecto no se consigue sólo con la aplicación de la legalidad, sino con el reconocimiento de la ciudadanía. Es tan sencillo como aplicar en forma de políticas los valores que definen la UE, como son la paz, la democracia, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a las minorías, los derechos humanos, entre otros.

Centrándonos en el escenario de la política europea de seguridad y defensa, y observando los datos que nos proporciona el eurobarómetro de otoño 2016, constatamos que el 75% de los ciudadanos europeos se manifiestan a favor de una política de seguridad y defensa común y en el caso de España este dato sube hasta el 83%. De este análisis se desprende que, a pesar de la tendencia de la ciudadanía europea hacia la paz, la solución negociada de los conflictos ya no usar la fuerza, a ciudadanía europea entiende que hay una política europea de seguridad y defensa común, como elemento importante para garantizar la libertad y la seguridad de los ciudadanos europeos.

5. Las capacidades militares de los estados.

Durante muchos años las capacidades militares de los diferentes estados eran concebidas como capacidades defensivas y de ataque, pero siempre pensando con un enemigo concreto, generalmente otro estado. En el caso de la OTAN, había cierta especialización en función de la fuerza del Pacto de Varsovia, con el fin de contrarrestar cualquier intento de invasión hacia Europa occidental. Naturalmente, los ejércitos se han ido adaptando a las realidades técnicas y políticas de cada momento.

Hoy en día, las fuerzas armadas de los diferentes estados han encontrado que los enemigos tradicionales, generalmente otros estados, han cambiado hacia grupos insurgentes armados formados de identidades amorfas e imprecisas y de amenazas asimétricas. El resultado es que estas fuerzas armadas deberían volver a pensar seriamente en sus estrategias y objetivos. Los tanques ya no son tan útiles contra organizaciones terroristas, fuerzas insurgentes o guerrilleros, si lo comparamos con fuerzas de operaciones especiales con dotación de armas ligeras, con gran movilidad y con capacidad para desplazarse con rapidez por diferentes escenarios. Así, durante la Guerra Fría, los tanques de los dos bandos eran numerosos, debido a las posibles necesidades de invasión, en caso de conflicto. Esto era así, porque los objetivos eran claros y concretos, y cuando estos objetivos se diluyen y no se trata de un estado o un territorio, los tanques ya no son aquella arma tan efectiva.

En esta misma orientación de cambio operativo, también se ha de dotar de un impulso importante a los servicios de inteligencia e información, ya que, en la actual situación de los conflictos, entre los que está el terrorismo global, pueden ser muy efectivos, según los casos, incluso más que algunas armas convencionales.

De hecho, sin embargo, los servicios de inteligencia siempre han existido y se han ido adaptando a las nuevas necesidades de los conflictos. Lo que pasa es que la adaptación que deben hacer actualmente es sustancial, ya que, básicamente con la forma de funcionar del terrorismo internacional y de las guerras modernas, los objetivos a menudo no son claros, cuando no invisibles, por lo que se requieren unos servicios de inteligencia adecuados para ser efectivos en este nuevo escenario.

Lo que sí que es muy significativo es la capacidad nuclear de los estados, por la importancia disuasoria como por la de ataque. En este punto analizamos los arsenales nucleares que tienen los estados que disponen de armamento nuclear, que es un número muy reducido de estados, de los que sobresalen con creces EEUU y Rusia, que ya tenían importantes arsenales en tiempo de la Guerra Fría y que, a pesar de los acuerdos de desarme, siguen siendo hegemónicos en este tipo de armamento.

6. La importancia de la economía en la seguridad y defensa de la UE

Por lo que se refiere a los estados europeos, observamos que Francia, Reino Unido, Alemania e Italia, están por debajo de EE.UU., China, Rusia e India, con respecto al gasto en defensa. Así, a pesar de que Francia y el Reino Unido tienen capacidad nuclear, con 280 y 120 cabezas desplegadas respectivamente, es evidente que la fuerza militar de los estados europeos está en un proceso de disminución, respecto a los estados poderosos del mundo. El gasto en defensa agregada de los Estados de la UE es de 222.514 millones de euros, repartida en 28 estados (antes del Brexit). Un solo ejército generaría economías de escala, haciendo que con el mismo gasto se tendría más capacidad militar.

Solo tres estados miembros de la UE, entre los que se encuentran Francia, sobrepasan el 2% del PIB en gasto militar y 9 estados no superan el 1%, situándose la media de la UE en 1,46% del PIB, muy por debajo de lo que se gastan los estados importantes del planeta.

Observamos que Francia con 753 euros per cápita al año y el Reino Unido con 666, son los dos estados que más gastan por habitante en gasto militar, muy por debajo de los EE.UU. que gastan 1.709 euros per cápita. Además, diez estados miembros de la UE no pasan de los 200 euros per cápita de inversión militar al año.

En el ámbito de la seguridad y defensa, en el militar para entendernos, vemos que EEUU sigue siendo la potencia principal del mundo en inversión en la industria militar (552.306 millones de euros, que representa un 3,28 % del PIB, que es de 16.830.237 millones de euros). También asistimos a un incremento de inversión en la industria militar por parte de China, con 194.609 millones de euros (1,92% del PIB), de Rusia con 62.595 (5,40% del PIB) y de la India con 50.628 (2,47% del PIB), entre otros y, por el



contrario, el total agregado de los estados de la UE es de 222.514 millones de euros, que representa el 1,46 % del PIB de los Estados miembros, que es de 15.285.739 millones de euros. (Los datos corresponden al año 2016)

7. La incidencia del Brexit en la política de defensa de la UE

Se habla mucho de las consecuencias económicas y políticas del Brexit. De lo que representará por el Reino Unido (RU) y también por la UE este divorcio después de cuarenta y siete años de matrimonio. Es difícil prever qué precio pagará cada parte y más difícil aún valorar sus consecuencias económicas, políticas y laborales que tendrán que hacer frente las empresas y los ciudadanos británicos y europeos. Así, en el plano económico el producto interior bruto (PIB) de la Unión Europea es de 15.285.739 millones de euros y el del Reino Unido es de 2.325.520 millones de euros, que representa alrededor del 15% del PIB de la UE. Y si nos referimos a la población, observamos que el RU, con 65,6 millones de ciudadanos, representa el 13% de la población total de la UE, que es de 511,5 millones. Y si este análisis lo hacemos sobre la industria militar, sobre el importe que destina cada estado en la defensa y también a las capacidades operativas, veremos que la proporción del RU respecto la UE es muy importante, dado que el gasto del Reino Unido de 43.689 millones de euros al año, que representa alrededor del 20 % del gasto en defensa del total de los estados miembros de la UE, que es de 222.514 millones de euros. Y más aún si tenemos en cuenta el arsenal nuclear, dado que de los estados de la UE solo Francia tiene capacidad nuclear, con 280 cabezas nucleares desplegadas y el RU tiene 120. En el escenario del Brexit no se suele hablar de las consecuencias que puede tener en el ámbito de la seguridad y defensa y es que este sector, especialmente el de la defensa, es reservado para los estados, es poco conocido, es opaco. Interesa que así sea, por un lado, porque no tiene buena prensa por la ciudadanía europea y, por otro porque es un sector estratégico y con mucho contenido relacionado con la seguridad que hace que información sea reservada. Las cifras avalan que la contribución del RU en el gasto militar es proporcionalmente más importante que la incidencia en el PIB y más que la proporción en la población, por lo que es evidente se va de la UE un estado muy importante en cuanto a la seguridad y defensa, dado que la UE perderá una capacidad militar muy importante y más aún si contamos la capacidad nuclear del RU. Un desacuerdo en este ámbito sería muy negativo tanto para el RU como por la UE, por lo que debemos esperar la colaboración y la búsqueda de puntos de concordia y consenso con el fin de preservar la seguridad de los ciudadanos, por lo que previsiblemente, en los puntos que se están negociando entre el RU y la UE, se establecerán acuerdos de colaboración en materia de seguridad y defensa, que permitan una actuación conjunta en caso de conflicto con terceros, y también que sigan formando parte, tanto el RU como los estados de la UE, de la OTAN.

8. Conclusiones

En un mundo globalizado como el que estamos, en el que los estados grandes como los EE.UU., China, India o Rusia y otros medianos, incrementan sus políticas de seguridad

y defensa, la Unión Europea no debería ir en dirección contraria, para que estas políticas, aunque a menudo mal vistas porque se suelen asociar a la represión y al conflicto, también sirven, no tanto para hacer la guerra sino para garantizar la paz y, además, son una garantía para la libertad y seguridad de los ciudadanos europeos y también para poder asegurar que los valores europeos de paz, democracia y derechos humanos, entre otros, no sean vulnerados.

El mundo ya no se basa en un equilibrio bipolar, sino que ha dado paso a una configuración de la política mundial mucho más compleja, que pide a la UE adaptarse a las necesidades para hacer frente a los nuevos desafíos.

En este escenario, a la UE necesita una visión estratégica propia, tener un proyecto común que supere las propias fronteras y lo cierto es que en este mundo globalizado que nos toca vivir, disponer de una estrategia propia, no es una elección, sino una auténtica necesidad, si el objetivo es ser influyente en el mundo y defender la seguridad y libertad de sus ciudadanos.

Así, ante esta situación de incertidumbre se plantean una serie de interrogantes de cara al futuro de la Unión Europea, en general, y de la Europa de la defensa, en particular. Los retos que deberá afrontar la Política Europea de Seguridad y Defensa en los próximos años, son:

- La adopción, desarrollo y concreción de la Estrategia Global de Seguridad.
- La obtención de las capacidades que permitan a la UE la posibilidad de convertirse en un actor global.
- La incorporación, dentro de las instituciones comunitarias, los procedimientos que permitan la profundización en la integración.
- Un buen acuerdo de colaboración entre el Reino Unido, en el marco del Brexit y el reequilibrio de la relación transatlántica.
- Afrontar los retos reales, como son la economía, la inmigración, el suministro energético, la sostenibilidad, la digitalización y otros aspectos de las políticas de interior de la UE, además del de la seguridad y defensa.

En definitiva, una Unión Europea activa y capaz tendrá la influencia que le corresponde en el escenario internacional, contribuyendo así a un sistema multilateral que conduzca a un mundo más justo, más seguro y más sostenible.

Las fuerzas armadas: En general, en los estados europeos se observa un descenso, tanto de efectivos humanos como de armamento, motivado, en parte, por la finalización de la Guerra Fría y el fin del bloque de Europa del Este, y simbolizado con la caída del muro de Berlín en 1989.

La estandarización de las armas que configuran la capacidad militar de los estados de la UE, es un tema muy importante, ya que, si se quiere evolucionar hacia una defensa común, nos encontramos que los estándares de los aparatos de defensa de cada país europeo son diferentes.



EEUU tiene una capacidad militar muy por encima de cualquier otro estado del planeta, y todo apunta a que seguirá siendo el primero durante muchos años. Los estados importantes como China o la India, crecen en capacidad militar y se postulan como futuras potencias mundiales, pero de momento son sólo potencias regionales.

Convendría establecer controles efectivos sobre la dotación y moratoria de capacidad nuclear entre los estados que disponen, orientando su arsenal a la baja, y evitar que los estados que quieren acceder, no lo puedan hacer. El control se establecerá a base de introducir impedimentos legales y normativos en la transferencia de materiales, de promover acuerdos multilaterales o bien de utilizar tecnologías nucleares que no contribuyan a la proliferación.

Los servicios de inteligencia: A comienzos del siglo XXI y visto el concepto de seguridad hoy existente como consecuencia del terrorismo internacional o de posibles conflictos con armas biológicas, los servicios de inteligencia son elementos centrales en la política de seguridad y defensa de un estado. Se observa que va tomando cuerpo la orientación de los servicios de inteligencia hacia los nuevos escenarios de los conflictos, como son el terrorismo internacional o los estados fracasados y también con conocimiento de las nuevas tecnologías. Necesidad de configurar una comunidad de inteligencia de ámbito europeo. En cuanto a la Unión Europea, el desarrollo de una Unión con capacidad política, debe ir acompañada de avances en la integración de los servicios de inteligencia de los Estados miembros y también de colaboraciones con otros servicios de inteligencia, especialmente de los estados importantes.

El gasto en defensa: De la comparación de la evolución de los gastos en defensa, entre EEUU y la UE, se desprende que, desde hace años, EEUU invierten más en defensa que los estados de la Unión Europea y también lo hacen estados como China, India, Rusia e Israel. Un peligro creciente en cuanto a los conceptos de la política europea de defensa, es que se trata de una área en la que los estados miembros no asumen compromisos concretos de aumentar su esfuerzo. Así, la participación en la Europa de la defensa debería ser optativa para los estados, a partir de las cooperaciones reforzadas, pero, en todo caso, es importante, para garantizar el éxito del proyecto, la participación de Francia y Alemania, y un buen acuerdo de colaboración con el Reino Unido.

El Producto Interior Bruto (PIB): Con un Producto Interior Bruto (PIB) similar, EEUU invierten prácticamente el doble en gasto militar, y en los últimos años, incluso, la diferencia es mayor, respecto de lo que invierten los estados de la UE agregados.

Las variables económicas y sociales: El comportamiento de las variables económicas en todos los estados analizados, aunque los estados de la UE destinan más inversión en gasto social, no son tan diferentes como para provocar desinversiones en defensa. Así, si hay voluntad política y comprensión ciudadana, los estados europeos podrían incrementar su inversión en defensa, sin que su economía se resintiera

sustancialmente. Poniendo el presupuesto de defensa de cada uno de los estados de la Unión Europea a una caja común, de modo que fueran administrados por Bruselas, se conseguiría desvincular los incrementos en inversión militar de la vida política y social de un estado determinado y la ciudadanía vería la operación como una defensa global europea.

Conclusión final: Se hace necesario el compromiso de las autoridades políticas de los estados y de la UE para desarrollar un entorno de formación y de información a la opinión pública europea. Hay que explicar bien a la ciudadanía que el mantenimiento, o el posible incremento, del gasto militar, puede llegar a ser positivo para la paz, si la fuerza que se obtiene de esta inversión, se destina a evitar posibles conflictos o a intervenir en escenarios de guerra, con el fin de detenerla. La realidad nos demuestra que, sin fuerza militar, sólo con la capacidad de la palabra, no se detienen todos los conflictos. La evolución del mundo nos lleva hacia unas áreas de influencia cada vez mayores, donde los estados europeos individualmente no tienen la eficacia y capacidad de influir que habían tenido en otras épocas. La fórmula para superar esta realidad ya la tenemos, es la Unión Europea, la cual deberá plantear qué modelo de desarrollo quiere en cuanto a la seguridad y defensa. Lo cierto es que hay un replanteamiento en el ámbito de la defensa europea, con la condición de que el incremento de capacidad en defensa no debe estar directamente orientado a tener más capacidad para hacer la guerra, sino a ser más influyente, y de este modo, poder aplicar los valores de la UE que son, entre otros, el multilateralismo, la solución pacífica de los conflictos y la paz.

Si la UE quiere ser influyente en el mundo y hablar de igual a igual en EEUU y en otras áreas potentes del planeta, debe plantearse seriamente invertir la tendencia y crecer en inversión militar, o bien influir, para negociar a la baja los presupuestos militares de todos los estados, que permitan establecer y consolidar acuerdos de paz, con el fin de construir un mundo más justo y sostenible.

En conclusión, una defensa europea es posible económicamente, pero, hacerla una realidad, depende de la voluntad política de los estados miembros de la Unión Europea, y también de la complicitad compartida de la ciudadanía europea.



2

¿Es Europa estratégicamente autónoma en defensa?

Carlos Martí Sempere

Ingeniero de Sistemas

Resumen: *este artículo analiza si Europa dispone de las instituciones, los recursos, las infraestructuras y los medios para ser autónoma en la ejecución de las misiones que precisa su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En particular, se examinan las cuestiones relacionadas con las capacidades militares que se precisan, la generación de fuerzas para realizar dichas misiones y las capacidades tecnológicas e industriales para suministrar los medios que requieren esas capacidades militares, sin tener que depender de otras naciones, en especial de los EE.UU. El análisis sugiere que queda un largo y tortuoso camino para que Europa alcance dicha autonomía. Is Europe strategically autonomous in defence? (a review)*

Abstract: *This article analyses if Europe owns the institutions, resources, industrial infrastructure and means to be autonomous in the execution of military missions that the Common Security and Defence Policy requires. In particular, it focuses on issues related to the required military capabilities and the generation of forces to perform such missions, as well as the technological and industrial capabilities that assure the supply of the means associated to these military capabilities without depending on other countries, in particular the United States. The analysis suggests that Europe has a long and winding road to achieve such autonomy.*

1. Introducción

La autonomía estratégica se puede definir como la capacidad de una entidad política para llevar a cabo, por ella misma, las operaciones militares destinadas a proporcionar defensa y seguridad, si así lo decidiera. Esta autonomía exige disponer de un conjunto de capacidades militares que permita a las fuerzas armadas alcanzar de forma efectiva los objetivos de las misiones y operaciones evitando que las circunstancias, en particular un posible adversario, puedan comprometer su éxito. Así, se necesitan capacidades para: 1) apreciar y evaluar las capacidades, medios e intenciones del adversario, 2) planificar, dirigir y coordinar la misión, y 3) efectuar las diversas operaciones de la misión, como el movimiento de las fuerzas en la zona de operaciones, la neutralización de objetivos o el apoyo logístico.

Estas capacidades están constituidas por un conjunto de procedimientos y métodos (conocidos habitualmente como doctrina) soportados por unos medios que dotan a las fuerzas armadas de la adecuada eficacia operativa. La consecución de estas capacidades requiere de actividades relacionadas con la investigación, el desarrollo y la innovación tanto en los procedimientos como en los medios, lo que conlleva importantes inversiones, en valor y duración, para acumular el conocimiento que permite obtener las prestaciones operativas deseadas. Esto exige una infraestructura tecnológica e industrial capaz de producir, suministrar, desplegar, operar mantener y modificar los equipos y sistemas militares avanzados que se precisan¹.

Esta autonomía exige, además, disponer de estos medios cuando sean necesarios y garantizar su suministro durante las misiones militares hasta su finalización. Esto exige una cadena de valor capaz de suministrar, sostener y en su caso reponer estos medios, durante una intervención armada. Esta reposición es clave para conservar las capacidades militares y requiere de un stock adecuado de medios, así como de una cadena de proveedores que reemplacen con rapidez la inevitable atrición que se produce durante las operaciones, pues si algún eslabón de esta cadena deja de funcionar se detendría el suministro y comprometer una resolución favorable de la crisis o conflicto.

Este artículo analiza las cuestiones que garantizan la autonomía estratégica examinando las instituciones de la Unión Europea dedicadas a la Seguridad y la Defensa, la situación de las fuerzas armadas que los Estados Miembro pueden poner a disposición de la Unión para soportar la PCSD, así como de su base tecnológica e industrial para determinar si se dispone de una autonomía razonable en esta materia, o si se precisan cambios relevantes para alcanzar una mayor autonomía.

Para ello, el artículo se ha organizado de la siguiente forma. En primer lugar, se hace unas consideraciones generales sobre el problema de la autonomía estratégica. En segundo lugar, se analiza la evolución histórica de la defensa en Europa y el desarrollo de su autonomía estratégica. En tercer lugar, se examinan los riesgos y amenazas que se ciernen sobre Europa y las capacidades militares necesarias para contrarrestarlas. En cuarto lugar, se analizan los fundamentos económicos de la autonomía estratégica evaluando la capacidad europea de inversión (en la investigación, el desarrollo y el suministro de productos y servicios de defensa avanzados. En quinto lugar, se evalúan las capacidades tecnológicas e industriales de la industria europea de defensa. En sexto lugar, se examina la problemática relacionada con la garantía de suministro. En séptimo lugar, y a la vista de las limitaciones existentes condiciones, se discuten posibles acciones para mejorar esta autonomía. Para terminar, se extraen unas breves conclusiones.

2. Consideraciones sobre el concepto de autonomía estratégica

La autonomía estratégica exige destinar un porcentaje no despreciable de recursos a dotarse de capacidades militares y de los medios humanos y materiales que éstas precisan. Dado el coste de oportunidad de estos recursos, las naciones intentan



conseguir una autonomía suficiente para alcanzar sus objetivos en materia de seguridad y defensa.

Estas capacidades dependen del contexto geoestratégico como el tipo de conflicto al que hay que hacer frente, las misiones a realizar o las capacidades del posible adversario, pues en función de este contexto será necesario disponer de capacidades de mayor o menor envergadura. Así en un conflicto próximo a la UE que requiere la separación entre dos bandos contendientes con unos ejércitos relativamente débiles se precisan unas capacidades inferiores, lo que permite abordarlo de forma autónoma, en contraposición a un conflicto armado con un Estado lejano y dotado de medios avanzados de combate que requerirá de mayores capacidades e incluso una coalición más allá de las fronteras.

Así pues, dado el carácter relativo y contingente de la autonomía estratégica y su ausencia de valor erga omnes, su evaluación debe considerar las crisis y conflictos cuya resolución precise de una intervención militar y en los que Europa tenga voluntad de participar. Para ello es necesario analizar la política de defensa de la UE y su nivel de ambición. En otras palabras, el papel que los europeos desean desempeñar en el mundo.

Esto plantea responder a preguntas como: ¿Debe actuar Europa únicamente cuando las consecuencias de su no intervención tienen una clara influencia sobre sus intereses o su seguridad interna? ¿Hasta qué punto tiene Europa la responsabilidad moral de proteger y rescatar sociedades y naciones en peligro? ¿Para promover sus valores y proteger sus intereses debe Europa ser algo más que un proveedor de ayudas o un actor en el post conflicto? ¿Hasta qué punto debe tener Europa capacidad de coerción y proyección de fuerzas? ¿Qué desean realmente ser capaces de hacer los Estados Miembro en seguridad y defensa y cuánto de ello lo quieren realizar a través de la PCSD?² ¿En qué casos desean actuar con autonomía respecto a los EE.UU.? Aunque examinaremos estas cuestiones a lo largo del artículo, se debe adelantar que los Estados Miembro mantienen respuestas diferentes a las preguntas planteadas, lo que complica determinar el grado de autonomía estratégica realmente deseado.

3. La defensa en Europa y el desarrollo de la autonomía estratégica

Antes de examinar la autonomía estratégica en detalle, conviene analizar el concepto de una "Europa de la defensa". Esta idea es relativamente antigua, habiendo sido Francia tradicionalmente su principal impulsor, y el Reino Unido quizá su principal detractor. Ya en los años 50, su primer ministro René Pleven propuso un Tratado que establecía una Comunidad Europea de Defensa de los Estados que formaban la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. En 1954 se adhirieron Alemania y los Países Bajos y se firmó el Tratado modificado de Bruselas que dio lugar a la Unión Europea Occidental, una alianza militar que tendría un papel considerablemente menor al de la Alianza Atlántica y su organización. Esto se debió a que el apoyo norteamericano se consideraba esencial ante una débil Europa y el poder militar

acumulado por la Unión Soviética al final de la II Guerra Mundial no exento de ambiciones expansionistas. Esta contribución norteamericana a la defensa de Europa, en medios convencionales y armas nucleares, se prolongó durante toda la Guerra Fría, aunque con el tiempo el Reino Unido y Francia desarrollaron sus propias capacidades y medios, aunque más limitados que las dos superpotencias. Las actuaciones europeas en el exterior fueron relativamente escasas durante este periodo y prácticamente se redujeron a acciones de Francia y el Reino Unido en sus tradicionales zonas de influencia (África, Oriente Medio). La crisis de Suez en 1956 demostraría hasta qué punto Francia y Reino Unido habían dejado de ser potencias mundiales.

Sin embargo, los conflictos iniciados en la antigua Yugoslavia en 1991, en el patio trasero de Europa, avivaron el interés por desarrollar una capacidad autónoma. Esto se reflejó en el Tratado de Maastricht de 1992 que estableció una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), mientras que en la declaración de la OTAN de enero de 1994 se habló de desarrollar una Identidad Europea en Seguridad y Defensa.

Como referencia de las misiones que la Unión Europea llevaría a cabo en el exterior para mantener la paz y la estabilidad en el mundo se aprovecharon las definidas por la Unión Europea Occidental en 1992, más conocidas como misiones Petersberg. Un análisis de la política exterior y la lectura de estas misiones muestra la preferencia de los europeos por privilegiar la diplomacia y la ayuda al desarrollo más que ejercer un poder coercitivo en el mundo. Estas misiones formaron parte del Tratado de Ámsterdam en 1997 y han permanecido y se han ampliado en los sucesivos tratados.

El debate sobre el papel de la "Europa de la defensa" tomó un nuevo impulso tras la crisis de Kosovo y cristalizó en la reunión de Saint. Malo de diciembre de 1998 en la que Francia y el Reino Unido declararon que la Unión Europea debía desempeñar un papel completo en el marco internacional y que, para este fin, la Unión debería tener capacidad de acción autónoma, soportada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su uso, y la disponibilidad para hacerlo en respuesta a una crisis internacional. Esta declaración expresaba de manera implícita la incapacidad de Francia y Reino Unido para actuar autónomamente y su deseo de que el resto de los Estados Miembro se implicaran más activamente en esta cuestión.

El deseo franco-británico de reforzar este pilar europeo contó inicialmente con un amplio apoyo político. La ambición de conseguir una capacidad de acción autónoma fue respaldada en la reunión del Consejo de Colonia de junio de 1999 y las exigencias operativas de las misiones Petersberg se definieron en el Consejo de Helsinki de diciembre del mismo año. En él se establecía que los Estados Miembro, en base a una cooperación voluntaria, deberían ser capaces para el año 2003 de desplegar en 60 días, y sostener por un año, a una distancia de 4.000 km, fuerzas militares (hasta 15 brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas), con capacidad de hacer frente al rango completo de estas misiones. La idea se encaminaba a lograr unas fuerzas europeas de reacción rápida que concediera autonomía para tomar decisiones y llevar a cabo operaciones militares en respuesta a crisis internacionales.



les, cuando la OTAN no se involucrara. Esta nueva actitud estuvo influida en parte por las frustraciones con los EE.UU. en la antigua Yugoslavia y la incapacidad de la OTAN de potenciar las capacidades europeas mediante la Defence Capabilities Initiative (DCI) presentada por los EE.UU. en la cumbre de Washington en 1999, o el posterior compromiso de capacidades de la cumbre de Praga en 2002.

En la Conferencia de Compromiso de Capacidades de la UE en noviembre de 2000 hubo un exceso de propuestas en ciertas áreas como soldados (100.000), aviones de combate (400) y barcos (100), pero una falta de compromisos relevantes en áreas clave como transporte estratégico y táctico (Quille 2006). Los objetivos de capacidades se establecieron en el Consejo de Europa de Laeken en 2001, donde se puso en marcha un Plan de Acción Europeo de Capacidades más conocido como ECAP por sus siglas en inglés. Estos objetivos tenían como fin satisfacer las necesidades operativas definidas a grandes rasgos en Helsinki.

A su vez la Comisión comenzó a desarrollar la estructura organizativa para llevar a cabo su política en Seguridad y Defensa, para lo que se creó la figura del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, que recaería en el español Javier Solana. Una de sus primeras actuaciones sería la elaboración de una Estrategia Europea de Seguridad que sintetizaba los intereses y el enfoque asumido por la Unión Europea en el mundo para avanzar y consolidar conjuntamente una mayor seguridad regional y global. Esta Estrategia, no especialmente ambiciosa, fue presentada y adoptada en Bruselas por el Consejo Europeo en diciembre de 2003.

En 2004 se prosiguió con la creación de otras estructuras permanentes como un Comité de Política y Seguridad, un Comité Militar, una dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis, un Estado Mayor Europeo, así como la Agencia Europea de Defensa (o EDA en inglés).

En 2003 se elaboró un nuevo *Headline Goal 2010* que tomaba en consideración la nueva Estrategia de Seguridad Europea y que prácticamente eclipsó al *Headline Goal 2003*. Éste sería refrendado en la reunión del Consejo de junio de 2004. Su objetivo era más concreto y se centraba en la generación de paquetes de fuerzas de reacción rápida cuyo núcleo estaría constituido por Grupos de Combate, unidades tipo batallón formados por 1.500 hombres y que incluían tanto los apoyos al combate como los servicios de apoyo al combate. Estos Grupos se les complementaría con capacidades aéreas y navales, incluido medios de desembarco, y un portaaviones con su ala de combate y su escolta. Deberían estar disponibles en un plazo de 5-10 días y ser sostenibles por un periodo inicial de 30 días, siendo posible su extensión hasta los 120 con un reabastecimiento apropiado. Además, deberían poder actuar simultáneamente en dos operaciones diferentes³. Lamentablemente, estos Grupos, operativos desde 2007, no se han usado nunca ni se han probado operativamente.

Por último, la creación del Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (EEAS en inglés), aunque ya contemplado en el Tratado de Lisboa de 2007, se materializaría

en diciembre de 2010, dando prácticamente por concluido el desarrollo institucional de la PCSD.

La defensa de Europa en el Tratado de Lisboa

Los artículos 42 a 46 del Tratado de la Unión Europea (TEU) recogen los aspectos más relevantes relacionados con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Su desarrollo normativo ha sido en la práctica irregular.

En el artículo 42 (1) y 42 (3) se señala que la ejecución de misiones de la PCSD se llevará a cabo con las capacidades proporcionadas por los Estados Miembro. Esta redacción plantea problemas al no exigirse un compromiso claro de los Estados cuando se necesite acopiar recursos y medios para llevar a cabo estas misiones. En este sentido, la aportación es voluntaria (conocida en inglés como *“bottom-up approach”*), lo que hace que la PCSD dependa de la voluntad política de los Estados Miembro y que, si desfallece, puede poner en peligro su materialización. La solución a este problema es la Cooperación Estructurada que se comenta más adelante.

En el artículo 42 (2) se señala que la PCSD debe incluir un enmarque progresivo de una política de defensa común. Esto conducirá a una defensa común cuando el Consejo Europeo, actuando unánimemente, así lo decida. Esta redacción, un tanto vaga y ambigua, no se ha puesto en práctica, por lo que actualmente no se puede hablar realmente de una política de defensa común en la Unión Europea.

En el artículo 42 (7) se recoge la cláusula de solidaridad por la que, si un Estado Miembro es víctima de una agresión en su territorio, los otros Estados están obligados a ayudarlo y asistirle por todos los medios a su alcance. Esta cláusula se complementa con el artículo 222 del TFUE para ataques terroristas y desastres causados por el hombre.

Las misiones que recoge el artículo 43 comprenden:

- a) operaciones de desarme conjuntas,
- b) misiones humanitarias y de rescate de residentes,
- c) misiones de asesoramiento y asistencia militar,
- d) misiones de prevención y mantenimiento de la paz,
- e) misiones en las que intervengan fuerzas de combate, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y estabilización tras el conflicto.

Aunque las misiones están definidas en términos generales, parece claro que las más exigentes en capacidades militares son las recogidas en el último punto. No obstante, la redacción del artículo impide fijar el límite superior de una intervención europea de la que se pueda derivar objetivos precisos en términos de capacidades militares para operaciones concurrentes y la sostenibilidad que la UE debe considerar en su planeamiento. Es decir, se precisa de un desarrollo complementario que defina lo que la Unión desea ser capaz de lograr militarmente del que se pueda deducir los medios que necesitará.



En el artículo 44 se recoge la posibilidad de que el Consejo confíe la implementación de una misión a un Grupo de Estados Miembro que deseen y tengan las capacidades necesarias para ejecutarla. Este artículo recoge claramente el problema de las diferencias de capacidades entre los Estados Miembro y las diferentes percepciones de seguridad, lo cual hace necesario establecer un esquema lo suficiente flexible para realizar estas misiones.

En el artículo 45 se definen con detalle las misiones y cometidos de la Agencia Europea de la Defensa. Se trata de una organización clave de la PCSD. Su tarea principal es apoyar las actividades encaminadas a la obtención de capacidades militares de los Estados Miembro fundamentalmente a través de programas de cooperación. A pesar del papel central reservado a la Agencia, en la práctica los ministros de defensa de los Estados Miembro rara vez han decidido sacar provecho de la misma (EP 2013, 24).

Los artículos 42(6) y 46 regulan la Cooperación Permanente Estructurada o PESCO en inglés. Su objetivo es acabar con la descoordinación y el aislamiento en la cooperación militar. Su ambición política mayor: crear un círculo virtuoso para el desarrollo de las futuras capacidades de defensa de Europa a través de un proceso de integración que, en última instancia, se convierta en el embrión del futuro ejército europeo. Sin embargo, su materialización ha tenido un importante retraso que solo se solventó con la decisión del Consejo 2017/2315, de 11 de diciembre.

Las primeras misiones de la PCSD se efectuaron en 2003. La misión Concordia en la Antigua Yugoslavia y Artemis en la República Democrática del Congo. En 2008 se lanzaría la operación naval Atalanta en el cuerno de África. En 2015 los europeos estaban llevando a cabo 16 misiones PCSD (EPSC 2015). Para financiar los costes comunes de estas operaciones militares se ha creado el mecanismo Athena por el que aproximadamente un 10% de la operación se financia con fondos comunitarios (EPSC 2015), una cifra que resulta insuficiente para fomentar la participación de los Estados Miembro y cuya revisión está prevista en el nuevo presupuesto de la UE (HR/VP 2016).

El deseo de ser autónomo

El deseo de ser estratégicamente autónomo se ha hecho público en diferentes ocasiones como resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 29 de febrero de 2010 en la que se declara que:

“La Unión debe mejorar su autonomía estratégica a través de una fuerte y efectiva política exterior, de defensa y de seguridad, con el fin de conservar la paz, impedir conflictos, reforzar la seguridad internacional, proteger la seguridad de sus propios ciudadanos y los ciudadanos relacionados con las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa, defender sus intereses en el mundo y sostener sus valores fundacionales, mientras contribuye a un multilateralismo efectivo”.

Igualmente, la Comunicación de julio de 2013 de la Comisión “Hacia un sector de la seguridad y la defensa más competitivo y eficiente” declara que:

“La base tecnológica en industrial de la defensa constituye un elemento clave para las capacidades europeas que aseguren la seguridad de sus ciudadanos y para proteger sus valores e intereses. Europa debe ser capaz de asumir sus responsabilidades para su propia seguridad y para la paz y estabilidad internacional en general. Esto necesita de un cierto grado de autonomía estratégica: para ser un socio creíble y fiable, Europa debe ser capaz de decidir y actuar sin depender de las capacidades de terceros. La seguridad de suministro, el acceso a tecnologías críticas y la soberanía operativa son, por lo tanto, cruciales”.

La reciente Estrategia Global de la Unión Europea en Política Exterior y Defensa insiste igualmente al declarar que:

“La estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea...Un nivel de ambición apropiado y una autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de promover la paz y la seguridad dentro y más allá de sus fronteras”.

Sin embargo, la realidad es desafortunadamente más parca. Así, la conclusión general del Catálogo de Progresos de 2007, según el documento “Development of European Military Capabilities” de la Unión Europea de febrero de 2010 decía que:

“... la UE, con una visión a 2010, tiene la capacidad de llevar a cabo el espectro completo de las operaciones de la PESD dentro de los parámetros de las hipótesis de planeamiento estratégico con diferentes niveles de riesgo operativo que surgen de carencias identificadas. Se consideran críticas el transporte de tropas al teatro, su despliegue, su protección y la adquisición de superioridad informativa.”

La lectura entre líneas de esta declaración sugiere carencias importantes en capacidades militares y la necesidad de la asistencia externa norteamericana para complementarlas. Esto lo atestiguan claramente las recientes intervenciones en Libia (2011), a pesar de intervenir 11 Estados Miembro, y en Mali (2013-2014)⁴. Los límites y carencias de la PCSD se han manifestado claramente durante la reciente crisis de refugiados sudaneses en Chad, Libia, Mali, República Centro Africana y Ucrania (Perruche et al. 2015).

Estas crisis han puesto de manifiesto, una vez más y de forma notable, la falta de intereses comunes reconocidos, ambiciones compartidas y unidad de acción de los europeos en política exterior. En este sentido, los citados autores resaltan la desproporción entre la débil capacidad de acción europea conjunta en materia de defensa y su riqueza y poder económico.

El desarrollo de la PCSD

En las mentes de sus abogados iniciales, franceses y alemanes, el plan inicial de



una “Europa de la defensa” era más ambicioso. Su fin era crear una eurozona de defensa, más precisamente una Unión Europea en Seguridad y Defensa (UESD) claramente inspirada en la Unión Monetaria y Económica. En su raíz estaba la idea de unos criterios de convergencia cuantitativos, y en el caso de la UESD también cualitativos, evaluados por un órgano independiente, que conducirían gradualmente a una integración militar y una defensa común apoyada por un ejército común. Ésta era la razón de ser de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), una cooperación que sería legalmente más vinculante a diferencia de los compromisos OTAN de carácter más político y no respaldados necesariamente por un compromiso económico⁵. Sin embargo, en el periodo en el que el Tratado que establecía una Constitución para Europa se había transformado en el Tratado de Lisboa y era vinculante, los líderes que desarrollaron esta idea habían desaparecido del escenario y sus sucesores tenían una visión totalmente diferente de lo que debía ser la “Europa de la defensa”. Desde entonces el concepto de una eurozona de defensa había caído en el olvido y la EDA, un elemento clave de esta arquitectura, sin la PESCO, se había transformado en una especie de Banco Central Europeo sin criterios económicos de convergencia (EP 2016, 18).

En la práctica, durante la fase de concepción de la Agencia, la idea de una agencia poderosa, al estilo de la DGA francesa con unos 12.000 colaboradores, perdió frente a los que apoyaban una agencia limitada a proporcionar consejo y a coordinar los programas de los Estados Miembro (EP 2016, 19). El resultado final es una Agencia privada de presupuesto para iniciar proyectos por ella misma. De esta forma los Estados Miembro se han asegurado que el desarrollo de capacidades sea un proceso construido de abajo a arriba, casi completamente confiable a las iniciativas nacionales, una forma de actuar que también permite una mejor protección de los intereses industriales nacionales (Biscop 2015).

Además, la EDA ha sido marginada por los Estados Miembro involucrados en los programas más importantes de armamento en la Unión Europea como el avión no tripulado MALE, un proyecto entre Francia, Alemania e Italia, o el futuro sistema de avión de combate (FCAS), un proyecto entre Francia y el Reino Unido (EP 2016, 18). Es decir, los Estados Miembro no han convertido a esta Agencia en el vehículo natural para la realización de los programas de investigación y adquisición colaborativa. Además, aunque sus estatutos permiten decisiones por mayoría cualificada, en la práctica, la unanimidad ha sido la forma estándar de tomar decisiones (EP 2016, 20). Esto ha propiciado una considerable inercia en su toma de decisiones.

A pesar de ello, se ha intentado coordinar el gasto en defensa de los Estados Miembro con el fin de equilibrar el esfuerzo en esta materia, como el acuerdo de noviembre de 2007 de la Junta Directiva ministerial de la EDA por el que se aprobó cuatro objetivos sobre los indicadores de inversión de los Estados Miembro.

- Compra de equipos (incluido I+D y R&T): 20% del total del gasto en defensa.
- Programas de adquisición en colaboración: 35% del gasto de defensa en esta materia.

- R&T en defensa: 2% del total del gasto en defensa.
- R&T colaborativo: 20% de los gastos totales de R&T en defensa.

Desafortunadamente, estos objetivos no se han alcanzado en la práctica como se comenta más adelante.

Desde diciembre de 2013, los Estados Miembro han tomado nuevos acuerdos relacionados con la PCSD como una Estrategia de Seguridad Marítima, un marco de política de ciberdefensa, y un marco de política para una cooperación en defensa sistemática y a largo plazo (Solana 2015, 5). Otro acuerdo importante ha sido la elaboración de una estrategia de seguridad energética en 2014.

Últimos avances

La Comisión ha estado especialmente activa en los últimos tiempos. En abril de 2016 se acordó un marco conjunto para contrarrestar las amenazas híbridas en clara referencia a las tácticas empleadas por la Federación Rusa. Dos meses después se daría a conocer la Estrategia Europea en Política Exterior y Seguridad⁶. Esta estrategia, con más aspiraciones que la anterior, dio lugar, en noviembre, a una propuesta de plan de implementación en seguridad y defensa (HR/VP 2016), donde se detalla algo más el nivel de ambición de la Unión, en el que se identifican posibles misiones y trece acciones concretas para alcanzar dicho nivel que fue favorablemente recibido por el Consejo de Asuntos Exteriores.

Por otra parte, el 14 de septiembre, el presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker en el debate del estado de la Unión puso de relieve la necesidad de una Europa fuerte que defienda a sus ciudadanos tanto dentro como fuera de la Unión, algo que, según él, no se puede llevar a cabo sin innovar y acopiar recursos para la industria. Como consecuencia de esta declaración, se elaboró en noviembre un Plan de Acción para una Defensa Europea (EC 2016) en colaboración con el Servicio de Acción Exterior y la Agencia Europea de Defensa, que incluye, entre otros aspectos, la creación de un Fondo Europeo de Defensa con dos líneas de actuación, una orientada a proyectos de investigación en colaboración con un presupuesto final anual estimado en € 500 millones, y otra destinada a desarrollar capacidades conjuntas, con capacidad para movilizar anualmente unos € 5.000 millones⁷. Otras acciones complementarias incluyen el fomento de las inversiones en la cadena de suministro de la defensa y reforzar un mercado único de la defensa.

Por último, la PESCO se activó en diciembre de 2017 con la participación de 25 Estados Miembro. Esta Cooperación tiene como objeto conseguir de forma voluntaria un compromiso más vinculante de los Estados Miembro con el fin de afrontar las misiones más severas aportando unas capacidades militares con un mayor nivel de exigencia. Se trata, en definitiva, de lograr una mayor coherencia, continuidad, coordinación y colaboración para alcanzar una defensa y seguridad común, así como un paquete de fuerzas que abarque el espectro completo de necesidades en esta materia. Esta Cooperación se desarrollará basándose en una lista de objetivos y



compromisos comunes para cubrir el nivel de ambición establecido en la Estrategia Global, favoreciendo así la independencia estratégica de la UE. Los Estados participantes acordaron veinte compromisos legalmente vinculantes para invertir, planear, desarrollar y operar capacidades de defensa. Su grado de cumplimiento se evalúa anualmente por el Alto Representante basándose en el plan nacional de implementación presentado por los Estados Miembro que sería evaluado en la denominada Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD en inglés). Uno de los compromisos más importantes es la participación en proyectos colaborativos relacionados con el desarrollo de capacidades y las operaciones. En este marco, el Estado Mayor de la UE tendría responsabilidades en la evaluación de los proyectos operativos, mientras que la Agencia Europea de Defensa tendría responsabilidades en el desarrollo de las capacidades. Hasta el momento el Consejo ha aprobado un total de 47, una cifra quizá demasiado elevada para las disponibilidades presupuestarias de Europa⁸. Las capacidades desarrolladas serían propiedad de los Estados Miembro.

Otra iniciativa importante es el Plan de Acción en Movilidad Militar elaborado en 2018, que pretende mejorar la movilidad de las fuerzas armadas de la Unión Europea. El Plan está dotado con € 6.500 millones para el periodo 2021-2027.

Estas iniciativas han progresado más fácilmente debido, en parte, a la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea al no ejercer su habitual postura de bloqueo en esta materia en favor de la OTAN. No obstante, y por el momento, será necesario ver el efecto final de estos nuevos instrumentos para determinar su eficacia.

4. Riesgos, amenazas y carencias en capacidades

Como hemos visto al comienzo, un aspecto importante a tener en cuenta al examinar la autonomía estratégica es determinar el contexto geopolítico, así como los riesgos y amenazas para establecer qué capacidades serán necesarias. Una cuestión que se aborda en este apartado.

Principales riesgos y amenazas

Aunque los intereses vitales de los europeos, así como los riesgos y amenazas a los que están expuestos, son compartidos en su mayoría, no existe un entendimiento y una valoración común de los Estados Miembro sobre los mismos, lo que dificulta una clara definición de la estrategia de la Unión Europea y sus medios de acción. Así, el principal problema de las naciones del sur son sus vecinos del Mediterráneo y la desestabilización causada por la emigración ilegal, mientras que los del este están preocupados fundamentalmente por la Federación Rusa, a pesar de que un ataque sobre el territorio europeo a gran escala, parezca, en principio, bastante improbable. Respecto al papel de la UE en el exterior, solo los franceses y británicos retienen una ambición mundial, en términos de política exterior y el uso de las fuerzas armadas, lo que incluye la aceptación del riesgo que conllevan estas operaciones (Perruche et al. 2015). Por el contrario, otros Estados se muestran más partidarios de una política exterior con un carácter más neutral.

Ciertamente los riesgos y amenazas que podrían desencadenar una intervención militar solo se pueden definir de forma genérica y en términos probabilísticos. En abstracto, las principales amenazas se pueden condensar en una tabla como la siguiente, elaborada a partir de diversas fuentes como EDA (2008) o Solana (2015).

Estados dictatoriales, débiles o fallidos.
Proliferación de armas nucleares, bacteriológicas y químicas y sus vectores de lanzamiento.
Suministro de materias primas incluidos los productos energéticos.
Fenómenos migratorios, legales, ilegales o forzados.
Terrorismo y crimen organizado.
Medio ambiente incluido el cambio climático.
Ciberataques.
Tabla 1. Principales amenazas a la Unión Europea

Los estados dictatoriales, débiles o fallidos son una fuente de amenazas y riesgos, quizá la más relevante. Los primeros porque pueden iniciar acciones militares difíciles de aceptar en un sistema democrático. Los segundos porque tienden a reducir la gobernanza y facilitan la actuación de grupos etno-nacionalistas que pretenden quebrar el orden social, lo que puede generar conflictos internos de compleja resolución, si bien es cierto que los medios de combate de estos grupos son escasos, normalmente adquiridos a través del mercado negro.

La proliferación de armas nucleares, bacteriológicas y químicas y sus vectores de lanzamiento es otra amenaza importante. El mayor riesgo sería un ataque con misiles de medio o largo alcance sobre la Unión Europea. Sin embargo, este ataque parece improbable, pues los desarrollos de las naciones que pretenden utilizar este tipo de armas (a excepción de Rusia y China) no parecen ser ni lo suficientemente avanzados ni lo suficientemente maduros para su empleo eficaz, sin contar con la respuesta que recibirían del país atacado y sus aliados. Su empleo más probable podría ser de un grupo terrorista. Además, la gestión de estas armas es particularmente compleja y la respuesta a un ataque de este tipo podría suponer el fin de estos grupos como organización, lo que posiblemente explique los raros casos en los que se han empleado estas armas y los escasos daños ocasionados (Jackson 2001).

Otro riesgo importante es el suministro de determinadas materias primas esenciales para Europa, en el que hay que incluir determinados productos energéticos. Así se estima que en 2025 Europa dependerá del 90% del petróleo y del 80% del gas suministrado externamente. Esto hace necesario asegurar las fuentes y rutas de suministro de estos productos, así como su comercio en general. En este sentido, el



resurgir de la piratería es una cuestión importante en la medida que afecta al tráfico marítimo de estas materias. La protección de los recursos pesqueros podría también requerirse para evitar su explotación incontrolada.

El siguiente riesgo son los fenómenos migratorios, legales, ilegales o forzados. Causados por conflictos dentro de estados débiles y por la pobreza en determinadas regiones del mundo, hace que los seres humanos busquen otro lugar donde vivir. Este fenómeno afecta especialmente a los Estados Miembro del sur de Europa y requiere un control estricto de sus fronteras.

Otro riesgo está motivado por fenómenos como la guerrilla urbana, el terrorismo y el crimen organizado. Suelen germinar en comunidades marginadas y en estados fallidos, a veces promovidos por ideologías extremistas. Estos grupos pueden atacar de forma impune dada la enorme movilidad social, por lo que la probabilidad de que se produzcan ataques de esta naturaleza en la Unión Europea, es alta. Aunque sus efectos son generalmente limitados, provocan una alarma social especialmente relevante.

Los fenómenos relacionados con el cambio climático son otra fuente de riesgo. En combinación con las tendencias demográficas y la polución puede conducir a la escasez de comida y agua, a aumentar la emigración y las disputas por recursos naturales, así como desastres humanitarios. Este cambio puede influir en la disponibilidad de tierra cultivable, agua y la energía en el medio plazo, pues los fenómenos climáticos extremos pueden incluso amenazar a la industria extractora y de refino del petróleo.

Por último, el desarrollo de la sociedad de la información ha dado lugar a una nueva amenaza: los ciberataques. Estos pueden ir desde ciberataques entre Estados a ciberataques de grupos criminales que simplemente buscan el beneficio económico. Esto hace necesario importantes inversiones para proteger adecuadamente la infraestructura de los sistemas de información y comunicaciones.

Las capacidades que precisa la Unión Europea

Europa necesita un conjunto de capacidades militares para hacer frente a las amenazas señaladas en la sección anterior. Una capacidad superior se logra usando procedimientos operativos más eficaces apoyados, en gran medida, por equipos y sistemas militares avanzados. En efecto, las tecnologías incorporadas en los sistemas militares facilitan el cumplimiento de la misión al resolver con rapidez los problemas que surgen durante la misma como puede ser la neutralización de las capacidades de un posible adversario. De esta forma se puede disuadir y contener a posibles adversarios y proteger a naciones aliadas.

Según Solana (2015, 11), las capacidades más importantes que precisa Europa son las de apoyar a la OTAN, los Estados nórdicos, bálticos y de Europa del Este en disuadir y contrarrestar las actuales tácticas de guerra híbrida que combinan simultáneamente guerra convencional, guerra irregular y ciber guerra. Esto requiere capacida-

des para identificar, evaluar y responder a amenazas a través de una combinación de fuerzas especiales –permanentes y de respuesta rápida–, ciberdefensa y diplomacia pública. Así mismo, se precisa autonomía política y militar para llevar a cabo intervenciones destinadas a responder a crisis o disuadirlas de acuerdo con lo establecido en el artículo 21.2.c del TEU.

Un análisis más detallado de las capacidades que se precisan se deduce de las evaluaciones realizadas en la elaboración del Plan Europeo de Capacidades y el Plan de Desarrollo de Capacidades (CPD) de la EDA donde se ponen de manifiesto las principales debilidades europeas⁹. Las áreas de capacidad que necesitan potenciarse son las siguientes:

- Transporte estratégico y táctico.
- Enfrentamiento efectivo.
- Protección de la fuerza y de las infraestructuras.
- Gestión de las operaciones.
- Logística.

En relación con la capacidad de proyección se precisa movilidad estratégica proporcionada por aviones de transporte y carga general de gran tamaño, buques RO-RO y barcos de transporte general. La escasez actual de estos medios hace necesario complementarla con recursos civiles. Para el transporte táctico se necesita un mayor número de helicópteros. De esta forma se garantiza la adecuada movilidad y agilidad en el teatro de operaciones.

En relación con el combate se necesita principalmente munición de precisión (guiada o inteligente), a ser posible *stand-off*, capaz de destruir objetivos móviles bajo cualquier condición meteorológica, como la necesaria para suprimir las defensas aéreas del enemigo. De esta forma se reducen los denominados daños colaterales que puedan cuestionar la operación. Para el combate terrestre puede necesitarse fuerzas pesadas formadas por carros de combate y vehículos acorazados. Otra capacidad importante es la submarina al explotar la furtividad, lo que en última instancia aumenta la disuasión. En algunas circunstancias puede necesitarse el patrullaje marítimo como por ejemplo la defensa contra la piratería y otros tráfico ilícitos.

En relación con la protección se precisan medios para contrarrestar misiles de defensa aérea portados por un hombre (como el IGLA ruso), medios para defenderse de misiles balísticos de teatro, naves de lucha contra minas en zonas del litoral, protección frente a francotiradores y dispositivos explosivos improvisados (C-IED), medios de búsqueda y rescate en la zona de combate, protección frente a drones y en el futuro UCAV y protección frente a ataques electrónicos o ataques procedentes del ciberespacio. La protección NBQ requiere un compendio de capacidades que incluye la detección de estos materiales y sus vectores de proyección, medios para destruir estos vectores, sistemas de protección individual, y remedios en caso de contaminación.



Para superar las limitaciones actuales en la gestión de las operaciones se necesitan sistemas de información y comunicaciones desplegados e interconectados en red¹⁰ que, con el apoyo de sensores de vigilancia, permitan realizar funciones de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento conjuntos (ISTAR) de forma que se pueda recoger, evaluar y fusionar información al nivel estratégico y táctico. Las principales fuentes de información incluyen imágenes de satélites, aviones tripulados y no tripulados tipo HALE, MALE y tácticos capaces de operar en zonas vedadas, así como información procedente de seres humanos para lo que es necesario el conocimiento del lenguaje y de la cultura del adversario. Estos medios permiten tener un mayor consciencia de la situación de forma que se puedan identificar riesgos potenciales y tomar las medidas apropiadas. A este respecto hay que señalar que la falta actual de experiencia e infraestructura en mando y control de la UE obliga inevitablemente a que ésta tenga que delegarse en la OTAN, Francia o el Reino Unido. Así, el Centro de Operaciones del Servicio Europeo de Acción Exterior no dispone de un Cuartel General estratégico para planificar y dirigir operaciones cívico-militares.

En relación con la logística se necesitan medios de entrenamiento y formación, así como capacidades para operar en áreas relativamente austeras. En este sentido se precisan capacidades de reabastecimiento en vuelo, apoyo médico, mantenimiento y apoyo logístico de terceros cuando se carece de medios propios para sostener a la fuerza.

Un aspecto importante en la materialización de estas capacidades es que se garantice que las fuerzas puedan operar de forma conjunta, de forma que las sinergias generadas den como resultado unas capacidades superiores a la suma de las capacidades individuales de los Estados Miembro.

Como conclusión puede decirse que existen limitaciones importantes en las capacidades actuales sobre todo para hacer frente a las misiones más complejas. El problema es que su mejora requiere, en muchos casos, de grandes inversiones y del lanzamiento de programas de obtención a gran escala que, con frecuencia, exigen la colaboración de varios Estados Miembro y un periodo dilatado de tiempo para su consecución.

4. Los fundamentos económicos de la autonomía estratégica

La autonomía estratégica implica inversiones importantes. En este sentido, Europa es el segundo mayor inversor en defensa del mundo con un gasto que alcanza € 210.000 millones, aunque este gasto lo realizan básicamente sus Estados Miembro¹¹. El problema es que estas cifras difieren considerablemente entre Estados, no solo en términos absolutos sino en valores relativos. Así estas inversiones varían desde el 0,81% a 2,09% del Producto Interior Bruto (Perruche et al. 2015).

Estas cifras parecen insuficientes para obtener los medios que precisa la deseada autonomía estratégica a la vista de las múltiples carencias identificadas en la sec-

ción anterior¹². Pero también existen problemas a la hora de asignar correctamente estos recursos, pues a un coste en torno a la mitad de los EE.UU., los europeos solo obtienen un décimo de su capacidad militar (EPSC 2015). Fiott (2018) también señala que, en 2017, Europa desplegó 52.000 personas para misiones en el exterior de la UE, OTAN, OSCE, ONU y otras organizaciones frente a los 208.000 de los EE.UU., a pesar de ser la diferencia presupuestaria la mitad.

¿Cuáles son, pues, los principales obstáculos de esta autonomía? A continuación, se intenta responder a esta cuestión aportando las que parecen más relevantes.

En primer lugar, hay que señalar que las cantidades que las naciones dedican a la modernización son relativamente modestas para las capacidades que se desean obtener, algo que se ve con más claridad cuando se compara con las cantidades invertidas por los EE.UU. Esto hace que no se renueven con la suficiente celeridad los medios necesarios lo que deja obsoleto el arsenal militar en el largo plazo e impide el liderazgo operativo¹³.

En segundo lugar, las cifras destinadas al I+D parecen también insuficientes a la luz de lo que invierten otras potencias. En 2013 los europeos solo invirtieron 7.800 millones de euros en estas actividades, de los cuales solo € 2.100 se destinaron a investigación y tecnologías (EP 2016, 7). Además, hay que tener en cuenta que en Francia y en el Reino Unido una gran parte de las inversiones en investigación de defensa se dedica a la disuasión nuclear. En comparación, se estima que el presupuesto de I+D de China en defensa es más del doble del valor total de la Unión Europea, en torno a los € 20.000 millones. Rusia gastó aproximadamente € 4.100 millones al cambio en 2015. Finalmente, los Estados Unidos tienen previsto invertir € 63.700 millones para 2017. Según la denominada "third offset strategy" estas inversiones se centrarán en campos clave para multiplicar la eficacia operativa como sistemas autónomos no tripulados, combate submarino, operaciones aéreas de largo alcance y baja observabilidad, así como la ingeniería, integración y operación de sistemas complejos (Martinage 2014)¹⁴.

En tercer lugar, las diferentes prioridades de los Estados Miembro y de la UE pueden dificultar la debida coordinación. Por ejemplo, una mayor especialización propiciaría una mayor eficiencia, pero esto generaría una dependencia en capacidades militares de los otros Estados que pondría en peligro la autonomía nacional y el principio de soberanía, algo que todavía se hace difícil a algunos Estados. Esto fomenta la preferencia por el autoabastecimiento de material militar e impide la citada especialización industrial, ya que las naciones temen no poder actuar en solitario al depender del suministro de otros Estados Miembro¹⁵.

En cuarto lugar, las preferencias y políticas industriales conservadoras de los Estados Miembro favorecen el suministro doméstico, usando por ejemplo acuerdos de compensación industrial, lo que impide iniciar programas con los recursos necesarios para desarrollar sistemas y equipos avanzados, y obtener las economías de escala de una mayor producción, una práctica amparada por el artículo 346 del



TFUE. Esto favorece el unilateralismo y la falta cooperación especialmente necesaria para obtener determinadas capacidades. Este comportamiento genera una duplicidad importante, en algunos casos excesiva¹⁶, de sistemas de armas, y un exceso de capacidades industriales que, sin embargo, impide mantener el liderazgo internacional de la industria europea. Así, EPSC (2015) señala que Europa mantiene 154 sistemas diferentes de armas frente a 27 de los EE.UU.

Estas políticas en combinación con la reducida base industrial nacional conducen también a una menor competencia industrial, inexistente en algunos casos, lo que reduce los incentivos de la industria para presentar soluciones innovadoras más avanzadas a un precio atractivo frente a los que existirían en un mercado más abierto y más grande. Además, la demanda de productos nacionales muestra ciclos más intermitentes que la demanda agregada europea, lo que supone un menor uso de los activos industriales. Esto es importante cuando se trata de empresas especializadas, poco diversificadas, cuyos productos son esenciales para defensa al quedar comprometida su sostenibilidad en el ciclo bajo de la demanda.

Por último, las fuerzas armadas pueden llevar a los Estados Miembro a adquirir sus productos fuera de la Unión Europea, a pesar de reducir su autonomía, cuando se considera que sus prestaciones son superiores, o cuando se desea mejorar la relación de amistad como han demostrado las últimas compras de los aviones de combate F-16 y JSF a los EE.UU. (EP 2013, 9).

La solución de estos problemas, además de un mayor presupuesto, pasa por necesariamente una mayor colaboración entre los Estados Miembro, pues, en muchos casos, estos medios solo se pueden obtener de forma eficiente mediante un programa conjunto. A pesar de ellos, criterios como el *juste retour* o el propio sistema de toma de decisión por unanimidad generan deseconomías que reducen en estos programas las ventajas de una mayor capacidad industrial y una producción de mayor escala.

Existen de todos modos colaboraciones importantes como las que lleva a cabo *Organisation Conjointe de Cooperation en Matiere de Armament (OCCAR)*, una organización creada para la gestión de los programas de colaboración que sus Estados Miembro le encarguen como por ejemplo el avión A-400M, el *Eurocopter*, el radar Cobra, los misiles FSAF-PAAMS, el Airbus 330-200 Multi Role *Transport Tanker* (MRTT), las fragatas FREMM o el programa *Multinational Space-based Imaging System for Surveillance, Reconnaissance and Observation* (MUSIS). En este sentido, la EDA ha tenido un papel menos relevante al tener una menor capacidad. Entre los proyectos que coordina hay que citar los aviones tripulados remotamente, satélites de comunicación gubernamentales, y ciberseguridad. De menor importe es el proyecto JDEAL para la lucha contra los dispositivos explosivos improvisados (IED).

A pesar de ello, los europeos solo invirtieron 168 millones de euros en 2013 en programas colaborativos de R&T, lo que supone solo el 8% del total del presupuesto, y € 4.500 millones en programas de adquisición colaborativos lo que supone solo el 15%

de sus compras de equipos (EP 2016, 20). Estas cifras están muy por debajo de los objetivos de convergencia citados anteriormente.

En resumen, la cooperación europea en defensa permanece actualmente como un trabajo de retales, de acuerdos bilaterales y multilaterales. Y hasta la fecha, el plan de *"pooling and sharing"* ha permanecido como un plan carente de contenido (EPSC 2015), aunque el desarrollo del *European Air Transport Command* para planificar, encomendar y controlar las misiones de aproximadamente 220 aviones de transporte y reabastecimiento en vuelo de siete naciones constituye un éxito importante (Pertusot 2015).

La Acción Preparatoria dentro del programa de investigación Horizonte 2020 ha supuesto una oportunidad para aumentar la colaboración de la Unión Europea en materia de investigación y desarrollo en defensa, aunque su presupuesto inicial estimado de € 90 millones para el periodo 2017-2019 ha sido pequeño. Esta acción complementada con un presupuesto de € 500 millones para el desarrollo de capacidades militares, dentro el Plan de Desarrollo de la Industria Europea de Defensa (o EDIDP en inglés), en el periodo 2019-2020 está permitiendo lanzar diversos proyectos de colaboración en la Unión Europea. Las previsiones es estas cifras, con el Fondo Europeo de Defensa, se sitúen en torno a los € 500 millones para la investigación y los € 1.000 millones para el desarrollo de capacidades militares que, con la contribución de los Estados Miembro, que se espera se sitúe en torno al 80% del valor total, supondrá una inversión cerca de los € 5.000 millones anuales en adquisición de capacidades.

5. Las capacidades tecnológicas e industriales de Europa

Disponer de autonomía estratégica requiere, entre otros, de un dominio importante de la ciencia y la tecnología para dotar de capacidades operativas a las fuerzas armadas. En este sentido, es importante analizar las capacidades tecnológicas e industriales de Europa para suministrar los productos y servicios que precisa la defensa.

En efecto desarrollar una capacidad militar superior requiere el dominio y la integración de un gran número de tecnologías en un diseño con mejores funcionalidades y prestaciones operativas y un coste asequible, para lo que se requiere una amplia base tecnológica e industrial, tanto para su desarrollo como para su producción. Dado que los costes relacionados con la investigación y desarrollo para obtener estas capacidades son especialmente elevados, su amortización se debe lograr con la venta de las unidades producidas. Si el número que se va a adquirir internamente es reducido, su exportación a terceros países resulta esencial para obtener los ingresos adicionales necesarios que precisan esas capacidades industriales. Esto explica el deseo de la mayoría de los Estados Miembro de fomentar las ventas de sus sistemas de armas a terceros países, en particular cuando los presupuestos de defensa están congelados o crecen lentamente, y cuyo fin es conservar o mejorar sus capacidades.



El problema al que se enfrenta la industria es que el dominio de las tecnologías de determinados subsistemas y componentes de la cadena de suministro se encuentran fuera del territorio nacional o europeo, bien por sus mejores prestaciones o tener una producción más económica, pero cuya adquisición merma su autonomía.

Las capacidades industriales de la Unión Europea en defensa están en consonancia con el desarrollo técnico e industrial de sus Estados Miembro y de la relevancia que éstos han dado a la defensa. En este sentido, Francia y el Reino Unido son los Estados con la base industrial más avanzada, seguidos por Alemania e Italia. Estas capacidades se concentran en Europa Occidental teniendo Centro Europa y Europa Oriental un menor papel. Las cuatro compañías más importantes BAE Systems, EADS, Leonardo y Thales son actores globales más que europeos. Dos tercios de los ingresos del sector se concentran en estas empresas.

En el sector aeroespacial y electrónico las empresas tienen un catálogo de productos más globalizado y diversificado en comparación con las empresas del sector terrestre y naval con un catálogo más especializado. El sector terrestre y naval muestra una mayor dispersión lo que ofrece margen para una reestructuración que mejore su eficiencia. No obstante, la consolidación industrial que precisan estos dos últimos sectores ha sido frecuentemente bloqueada por los Estados Miembro.

El sector aeroespacial es el más avanzado, aunque la industria europea es débil en aviones no tripulados –un segmento del mercado actualmente en alza– y en la tecnología de motores. Aunque en helicópteros, misiles y motores son buenos exportadores, en aviones de combate no logran competir con los EE.UU. El sector terrestre es capaz de proporcionar los principales sistemas como artillería, carros de combate, vehículos de infanterías acorazados y armas ligeras, así como munición. Sin embargo, el número de productores parece excesivo. El sector naval es capaz de producir buques de superficie y submarinos que incluye submarinos nucleares y portaaviones. Los productos más competitivos son de origen francés y alemán. El sector muestra también un exceso de capacidad. La industria auxiliar clave incluye la producción de torpedos, cañones, sonares, radares y sistemas de combate. El sector de electrónica militar incluye la producción de sistemas de defensa aérea, radares, sonares, aviónica y sistemas de mando y control. En ciberdefensa, Europa depende de equipos hardware y es menos avanzada que los EE.UU. Las capacidades técnicas e industriales en este sector son claves para la capacidad de operar en red (EP 2013, 46).

El reto para la industria europea de defensa es mantener esta base tecnológica e industrial con un presupuesto para I+D y adquisiciones bastante limitado como se ha señalado anteriormente. Esto requiere mantener el dominio de determinadas tecnologías pues son una fuente importante de ventajas operativas. Según el Plan de Desarrollo de Capacidades de la EDA (2008, 19, 42, 43 y 47) es necesario mantenerse en el estado del arte en microelectrónica, sistemas de comunicación, sensores, ciencia de materiales y de la vida y energía. Otras áreas tecnológicas importantes son las nanotecnologías, las redes de sensores, los explosivos y los motores cohete.

6. La seguridad de suministro

La seguridad de suministro es un elemento clave de la autonomía estratégica. Esta se puede desglosar en varios aspectos.

La **seguridad industrial** incluye el suministro de materias primas, tecnologías, o partes críticas, de componentes, a los productores industriales dedicados a diseñar, producir mantener y reparar los equipos y sistemas de las fuerzas armadas¹⁷. En este sentido, la globalización complica garantizar el suministro cuando se depende de proveedores extranjeros, tendencia creciente, como ya se ha comentado, dada la complejidad de los sistemas de armas actuales que conlleva una cadena de suministro más larga y una mayor interdependencia industrial. Este problema se agudiza porque muchas empresas están externalizando su producción en terceros países para mantener su competitividad (EP 2013, 51).

Europa depende de componentes de origen norteamericano en el sector aeroespacial como se puede ver en la exportación a Europa de los mismos como por ejemplo motores para barcos FREMM, motores para Gripen, MALE UAV / UCAV (EP 2013, 53). También se depende en la cadena de suministro en muchos casos de empresas norteamericanas como en el área de satélites, y en aviones no tripulados de EE.UU. e Israel. En tierras raras necesarias para la fabricación de componentes electrónicos se depende de China. En fibra de carbono se depende de los EE.UU. y de Japón que no exporta este material cuando se destina a la defensa. Igualmente se depende de los EE.UU. en semiconductores y productos de radiofrecuencia. Éstos son importantes para los equipos de guerra electrónica y los perturbadores de dispositivos explosivos improvisados (ibidem 55 y 56).

La creciente dependencia de tecnologías civiles dificulta la seguridad de suministro, ya que las empresas suelen variar su tecnología con agilidad cuando el cambio lo supone economías y productos mejores, lo que puede hacer que los sistemas militares no dispongan de las mismas a la hora de su mantenimiento, algo factible en los sistemas de larga vida. Esta seguridad obliga en ocasiones a mantener activos industriales obsoletos.

La **seguridad militar** incluye el suministro de piezas de repuesto, componentes o sistemas completos de los productores a los gobiernos cuando las circunstancias lo requieren. Esta seguridad puede quedar condicionada cuando el armamento se va a usar en un conflicto en el que el país suministrador tiene intereses contrapuestos. Otro problema frecuente surge en el caso de despliegues de fuerza, pues el primer receptor es siempre el país productor, como fue el caso de los F-18 españoles o las piezas de repuesto para helicópteros pesados norteamericano en la guerra del Golfo de 1991 (EP 2013, 52).

El problema de la seguridad de suministro es que exige mantener una industria con pedidos suficientes para mantener su rentabilidad pues en caso contrario esta autonomía resulta inviable económicamente. En este sentido la capacidad de exportar a otras naciones ayuda a mantener los medios de producción, otra razón por la que



los gobiernos tienden a fomentar esta actividad. El riesgo de la exportación es que suele exigir una transferencia de tecnología al país receptor que con el tiempo afecte a la competitividad internacional de la industria.

7. Actuaciones para mejorar la autonomía estratégica

Uno de los problemas básicos que ha tenido desarrollo de capacidades en defensa de la Unión Europea es la famosa apostilla “sobre una base voluntaria” que figura en diferentes documentos de la UE. Esto ha bloqueado cualquier intento de crear un sistema de presión entre pares y comenzar a medir si, y de qué forma, los Estados Miembro están resolviendo sus actuales carencias en capacidades militares. A este respecto, los comentarios de Schmitt (sin fecha) sobre las debilidades de la ECAP – como falta de compromisos económicos, falta de liderazgo, métodos escasamente innovadores basados fundamentalmente en reuniones regulares de expertos nacionales, y un ejercicio ad hoc limitado en plazo y en alcance– resultan correctos. Igualmente, resulta ilustrativa la observación de que, hasta muy recientemente, las naciones solo han propuesto proyectos menores en el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP en inglés)¹⁸ que no quieren llevar a cabo nacionalmente y no toman con suficiente interés dicho Plan (EP 2016, 65).

En este sentido, la PESCO ha supuesto un avance importante al establecer compromisos más vinculantes y mecanismos de verificación del cumplimiento de esos compromisos denominado Revisión Anual Coordinada en defensa (o CARD en inglés) que pretende evaluar la implementación de las prioridades establecidas en el CDP. No obstante, su formación ha experimentado problemas de las organizaciones multilaterales para llegar a acuerdos y tomar decisiones, pues, en este marco, las visiones y ambiciones divergentes de los miembros complican alcanzar los acuerdos y, en última instancia, a adoptarlos sobre un mínimo denominador común (Pertusot 2015). En efecto, el deseo de incluir al mayor número de Estados Miembro ha conducido a un rebaje significativo de los compromisos y una redacción más ambigua de los mismos.

A pesar de ello, la PESCO es un paso significativo al crear un nuevo instrumento para desarrollar capacidades de forma coordinada en la Unión Europea. Por ejemplo, los Estados Miembro deben presentar sus planes de desarrollo de capacidades, lo que permita una transparencia completa y la apertura a los comentarios y sugerencias de los socios para una cooperación más efectiva. De esta forma, se va a facilitar la racionalización de los medios existentes y el abandono de los que están duplicados o que no son interoperables. La planificación de la defensa integrada es también necesaria para establecer el marco de recursos compartidos (*pooling and sharing*) que asegure el despliegue y la interoperabilidad en las operaciones futuras de la UE (ibidem, 16).

Una alternativa que propone EP (2016, 61) sería dotar de crecientes capacidades a la propia Unión Europea de forma que ésta pueda adquirir directamente ciertos equipos necesarios para la PCSD al igual que se ha hecho con la adquisición de satélites

para los programas Galileo y Copérnico. Esta opción, aunque interesante, parece difícil de materializar mientras no se constituya un ejército europeo.

8. Resumen y conclusiones

La necesidad de una “Europa de la defensa” tiene hoy en día pleno sentido. La existencia de mecanismos políticos para resolver los posibles conflictos entre sus Estados Miembro, su creciente integración e interdependencia y una visión similar en gran medida compartida es una oportunidad única para que los europeos refuerzen su papel en el mundo en materia de seguridad y defensa y encontrar fórmulas más económicas y eficientes destinadas a este fin. El hecho de que ningún Estado puede sostener, por sí mismo, un rango de capacidades militares e industriales completo hace aún más perentorio avanzar en esta cuestión. Además, la mayoría de las amenazas actuales tienen un carácter transnacional y afectan en gran medida a todos sus Estados Miembro como son los conflictos en la antigua Yugoslavia, Libia o el Estado Islámico.

Mantener la autonomía estratégica es importante dada la creciente tendencia de la diplomacia norteamericana de actuar al margen de la Unión Europea y de establecer sus prioridades estratégicas en otras regiones como Asia y Oriente Medio y tiene especial valor cuando los europeos y norteamericanos difieren substancialmente en el propósito y alcance de una acción militar. Esto exige que los europeos sean más responsables y asuman una mayor carga en la gestión de crisis del área euro-atlántica y, en su caso, liderar las misiones destinadas a estabilizar su amplio vecindario, prestando, apoyo diplomático y militar a la política norteamericana cuando se considere necesario, si bien a los norteamericanos les gustaría que los europeos fueran más allá de las misiones definidas en el Tratado de Lisboa y se enfrentaran a las denominadas amenazas asimétricas como podría ser la defensa de misiles (Rynning 2002).

Ciertamente, Europa necesita un brazo militar apropiado para vivir con su autoimpuesta obligación de proyectar seguridad y desarrollo, cumplir las expectativas de sus ciudadanos y socios internacionales como la ONU y proporcionar valor con una aproximación integral a la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la construcción de la paz. Un brazo militar fuerte reforzaría simultáneamente su influencia en la OTAN y la credibilidad de la Alianza Transatlántica.

Sin embargo, la ambición de la Unión por conseguir “autonomía estratégica” y ser un “proveedor de seguridad” es, hoy por hoy, más un deseo que una realidad tangible debido a múltiples carencias como se ha podido observar a lo largo de este artículo¹⁹. Entre ellas hay que destacar la ausencia de un mecanismo ágil para acordar las misiones de la PCSD. En efecto, de acuerdo con Tratado de Lisboa, la contribución de los Estados Miembro se realiza con las que voluntariamente proporcionan, una forma ineficiente de operar al complicar la generación de fuerzas para atender situaciones de crisis, al precisar acuerdos puntuales sobre la contribución de cada Estado, pues impide una rápida intervención que reduzca considerablemente sus



efectos negativos y evite su extensión. Aunque la PESCO pretende enmendar esta situación, está por ver, si, en la práctica lo consigue. El problema es que una evolución más dinámica de otras potencias en esta materia, descontando a los EE.UU., conduzca a un declive de Europa en el marco internacional si no se dota de los mecanismos y medios necesarios para actuar con voz propia.

Existen diversas dificultades para lograr la autonomía estratégica. En primer lugar, las diferentes culturas y visiones estratégicas de sus Estados Miembro hacen difícil llegar a acuerdos sobre el nivel de ambición en defensa, colaborar en la defensa común y acopiar los recursos requeridos. En segundo lugar, la estructura industrial desde el punto de vista europeo, resulta inapropiada con un exceso de capacidades industriales, poca competencia y falta de una mayor colaboración industrial²⁰ que, en última instancia, lastran la eficiencia económica del sector, un problema que el Fondo Europeo de Defensa contribuirá a resolver a través de una mayor colaboración industrial entre los Estados Miembro. En tercer lugar, los problemas para lograr la autonomía no están desligados de los recursos destinados a la defensa y que se han deteriorado con la crisis financiera de 2008 y las medidas de austeridad que le siguieron, con una caída estimada entre 2005 y 2015 del 11% (EC 2016), situación que no se ha recuperado totalmente y que la pandemia del COVID-19 puede agravar.

En este sentido, como señala EP (2016, 45), si los europeos no invierten cantidades importantes en I+D van a tener dificultades para dotarse de medios avanzados clave para sus misiones. El problema, como señala Solana (2015), es que la ausencia de una amenaza externa después de la caída del telón de acero junto con el coste creciente de los sistemas de armas modernos y el escepticismo público sobre el papel de las operaciones militares en la resolución de conflictos, dificulta que los gobiernos mantengan los niveles previos de gasto en defensa o contribuir a operaciones en el exterior.

No es de extrañar, pues, que, en este marco, la OTAN mantenga su sentido al tener una vigorosa estructura de mando y fuerzas multinacionales de reacción rápida con capacidad de actuar en el espectro completo de capacidades, incluyendo la convencional, la nuclear y la defensa frente a misiles balísticos²¹.

En resumen, los europeos disponen de una autonomía estratégica significativa, aunque tiene debilidades en muchas áreas, pues nunca la autonomía es perfecta. Esta autonomía ha quedado dañada con el Brexit al reducir capacidades militares e industriales²². Sin embargo, las mayores capacidades militares de los EE.UU. hace que Europa se beneficie de las mismas desempeñando un papel secundario en aquellos conflictos en los que los EE.UU. y Europa mantienen intereses comunes. En este sentido, se puede decir que, al igual que en las dos guerras mundiales del siglo XX, los europeos siguen precisando el tutelaje norteamericano cuando un conflicto que afecte a sus intereses requiera de una intervención armada relevante, estando la emancipación de dicho tutelaje todavía en un horizonte lejano.



3

El rol de la Unión Europea en el control de armamento nuclear: Evolución y situación actual¹.

Clara Portela

Profesora de Ciencia Política, Universidad de Valencia

1. Introducción

La Unión Europea (UE) cuenta con una larga historia como actor en la lucha contra las Armas de Destrucción Masiva (ADM) y en particular en la no proliferación de armas nucleares. La Estrategia Europea de Seguridad, adoptada por el Consejo de la UE en diciembre de 2003, identificó la proliferación de ADM como potencialmente la mayor amenaza para nuestra seguridad, una valoración confirmada por la más reciente Estrategia Global de 2016, que la describe como “una amenaza creciente para Europa y el mundo en general” (Consejo de la UE, 2016). Si bien la UE ha destinado cuantiosos fondos a apoyar la no proliferación mediante programas de asistencia directa a Rusia y proyectos llevados a cabo por diversos organismos internacionales, Bruselas no se ha limitado a proporcionar apoyo financiero. La acción de la UE cuenta con una marcada dimensión diplomática cuyas prioridades son el fortalecimiento y la universalización del sistema internacional de acuerdos de control de armamentos, reforzando el cumplimiento y cooperando con un abanico de socios externos (Portela y Kienzle, 2015). El papel del Alto Representante en facilitar el acuerdo nuclear con Irán contribuyó considerablemente a elevar el perfil de la UE en este ámbito. En los últimos años, el papel de la UE está siendo cada vez más reconocido como un actor con voz propia en materia de no proliferación nuclear (Pacheco Pardo, 2012; Panke, 2014; Tertrais, 2005).

El presente capítulo se propone examinar la evolución del rol de la UE en la no proliferación nuclear desde sus inicios hasta nuestros días. Se propone demostrar que la adopción de la Estrategia contra la Proliferación de ADM, lejos de tratarse de una inocua formalidad, tuvo una influencia determinante sobre la acción europea en el control de armamentos nucleares (Portela y Kienzle, 2015). Las iniciativas que se fraguaron antes de la adopción de la estrategia tuvieron un carácter puntual y fragmentario. La estrategia tuvo el efecto de mejorar la visibilidad y coordinación, aunando acciones que habían sido adoptadas en el marco de la Comunidad Europea por un lado y de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) por el otro.

El capítulo discurre en los pasos siguientes. Una primera sección detalla los comienzos de la política europea de no-proliferación, identificando sus antecedentes y

fuerzas motrices. Una segunda sección analiza las iniciativas puestas en marcha tras la publicación de la Estrategia en 2003. Ambas secciones se hallan subdivididas en una parte inicial que trata la coordinación de los socios europeos en foros multilaterales y una segunda parte que se ocupa de su contribución a las diversas crisis de proliferación nuclear que caracterizaron las últimas décadas. Por último, una tercera sección ofrece una visión de conjunto sobre la situación actual de la UE como actor en la no proliferación e identifica sus desafíos más inmediatos antes de concluir con observaciones finales.

LOS INICIOS DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE NO-PROLIFERACIÓN

La lucha contra la proliferación nuclear dio comienzo a inicios de los años ochenta, cuando el Consejo estableció un grupo de trabajo sobre cuestiones nucleares. Tal grupo se estableció en el contexto de la Cooperación Política Europea (CPE), en cuyo marco los socios de la entonces CE comenzaron a coordinar sus posiciones en foros internacionales. En una primera etapa, el Grupo de Trabajo produjo algunas declaraciones comunes en foros de la ONU y el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN) sobre salvaguardias y transferencias de tecnología nuclear. El Consejo Europeo llegó a imponer un embargo conjunto sobre suministros nucleares a Sudáfrica en 1986. Pero no fue hasta principios de la década de 1990 que la CE activó su papel en la no proliferación más allá de iniciativas puntuales. El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1991 mejoró la coordinación en materia de política exterior, vinculando formalmente la CE con la PESC y facultando explícitamente a la UE para tratar asuntos de seguridad. Al mismo tiempo, los esfuerzos internacionales de control de armamento nuclear y de no proliferación recibieron un fuerte impulso tras las revelaciones sobre el descubrimiento de un programa nuclear encubierto en Iraq tras la guerra del Golfo. Si bien el control de armamento nuclear había permanecido en manos de las superpotencias durante la Guerra Fría, el enfoque multilateral ganó vigencia tras su fin.

Paralelamente, gracias a la adhesión de Francia en 1992 al Tratado de No Proliferación (TNP), piedra angular del régimen de no proliferación nuclear, la política de la UE sobre no proliferación adquirió un nuevo ímpetu (Cotter, 2014). El Consejo Europeo destacó el control de armamento, la no proliferación y el desarme como áreas prioritarias para la PESC y los Estados miembros comenzaron a formular propuestas conjuntas en conferencias internacionales, como la iniciativa presentada conjuntamente por los socios de la EU ante la Junta de Gobernadores de la OIEA sobre el fortalecimiento de las salvaguardias en 1992. La culminación de esta tendencia fue la campaña para la extensión indefinida del TNP en su Conferencia de Revisión de 1995.

Los atentados del 11 de septiembre impulsaron el rol de la UE como actor de no proliferación. En primer lugar, EEUU pareció perder interés por liderar el control de armamentos, mostrando preferencia por los métodos alternativos de contra-proliferación, en particular el uso de la fuerza militar, galvanizando con ello a los partidarios



del multilateralismo. Aunque los ataques del 11 de septiembre no implicaron el uso de ADM, la sospecha de que Al Qaeda pretendiese adquirir armas nucleares causó gran preocupación. Finalmente, la invasión de Irak, justificada sobre la supuesta existencia de un arsenal de ADM en manos de Bagdad, elevó la proliferación a lo más alto de la agenda internacional. La decisión estadounidense de intervenir militarmente en Irak ejerció un efecto devastador en las relaciones transatlánticas: por primera vez, una importante operación de EEUU encontró resistencia en sus aliados clave en la OTAN. El impacto en la integración de la política exterior europea fue igualmente nefasto: apenas una década después de formalizar la aspiración de articular políticas exteriores comunes, los socios discrepaban. La idea de elaborar una estrategia sobre cómo responder a la no proliferación de ADM, propuesta por Suecia, tenía por objeto restablecer un consenso tanto intraeuropeo como transatlántico.

Sin embargo, la acción de la UE en la no proliferación nuclear continúa viéndose limitada por la disparidad de actitudes hacia la disuasión nuclear. Todos los miembros de la UE son partes en el TNP, mientras que Francia es uno de los estados poseedores de armas nucleares (EANs), acompañado hasta hace poco por Reino Unido. Veintidós de los 27 actuales socios de la UE son miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Cuatro miembros, Bélgica, Alemania, Italia y los Países Bajos, albergan armas nucleares de la OTAN en su territorio, mientras que los dieciséis restantes están cubiertos por el paraguas nuclear de la Alianza (Lafont et al., 2018). De los seis miembros de la UE que permanecen fuera de la OTAN, Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia están libres de armas nucleares y propugnan el desarme nuclear. Irlanda y Suecia participan en la agrupación pro-desarme nuclear "Coalición Nueva Agenda" junto con Brasil, Egipto, México, Nueva Zelanda y Sudáfrica. Suecia y Eslovenia, miembros fundadores, acabaron por abandonar esta formación, dejando a Irlanda como su único miembro europeo. Por otro lado, Austria e Irlanda cooperaron en la Iniciativa Humanitaria, que se propone deslegitimar las armas nucleares y condujo a la firma del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares (TPAN) (Nielsen y Hanson, 2014; Erästö, 2019). Salvo Chipre, todos estos países colaboran con la OTAN en el marco del programa de Asociación para la Paz. Poniendo la guinda a esta diversidad, cabe destacar que socios como Austria, Chipre, Irlanda o Malta han optado por renunciar al uso de la energía atómica con fines civiles (Lafont et al., 2018). Dado que la PESC se articula por consenso, para que el Consejo se posicione en una cuestión de política exterior debe alcanzar un acuerdo interno. Por lo tanto, las divergencias sobre armamentos nucleares entre los socios dificultan que la UE acuerde posiciones sobre desarme nuclear, lo que ha resultado en un enfoque selectivo que privilegia la no proliferación sobre el desarme.

Desde mediados de los años noventa, la acción de la UE propugna el fortalecimiento de los regímenes multilaterales y, cada vez más, la resolución de las crisis regionales de proliferación. La mayor parte de sus iniciativas se han articulado mediante los instrumentos de la PESC: declaraciones, y hasta el Tratado de Lisboa, las llamadas 'Posiciones Comunes PESC' y 'Acciones Conjuntas PESC', éstas últimas con implicaciones operativas y consecuentemente financieras.

La acción en foros multilaterales

Los estados miembros no comenzaron a coordinar sus posiciones en las conferencias de revisión del TNP hasta en los años noventa. En las conferencias del TNP, la UE presentó documentos de trabajo a la Conferencia con propuestas que demostraron estar sujetas a consenso, y la Presidencia emitió declaraciones en nombre de la Unión. Por otro lado, los Estados miembros continuaron presentando documentos de trabajo, ya sea en su capacidad nacional o como parte de otras agrupaciones.

Sin lugar a dudas, el mayor logro de la UE en este ámbito fue la campaña diplomática para la extensión indefinida del TNP. El año anterior a la celebración de la Conferencia que debía decidir sobre la renovación del TNP, la UE acordó una acción conjunta sobre la promoción de la extensión indefinida entre las partes. A través de gestiones diplomáticas concertadas, este objetivo se logró en la Conferencia de Examen y Extensión del TNP de 1995. La coordinación en la Conferencia de Examen, en cambio, resultó menos satisfactoria (Müller y Van Dassen, 1997). Después de 1995, la UE adoptó diversos instrumentos en foros multilaterales dirigidas a la promoción del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN) de 1996, cuya entrada en vigor se ve vinculada a la firma y ratificación por una lista de 44 estados, la universalización del Código de Conducta contra la proliferación de misiles balísticos y la promoción de la transparencia en los controles de exportación, comprometiéndose a contribuir al trabajo del GSN sobre Transparencia.

Bruselas fue adquiriendo paulatinamente cierta visibilidad como actor en el foro del TNP, perfeccionando sus instrumentos a partir de las vagas declaraciones que caracterizaron sus inicios a principios de los años noventa. Ha mejorado considerablemente la coordinación previa a la sesión, lo que manifiesta un proceso de aprendizaje en el que se han corregido deficiencias iniciales.

No obstante, los objetivos perseguidos fueron escasamente ambiciosos, representando una agenda conservadora. Además, la agenda de no proliferación de la UE continuó caracterizándose por su selectividad, ya que descuidaba algunas cuestiones importantes de proliferación de la época. No se expresó insatisfacción con los planes de EEUU de abandonar el Tratado de Misiles Anti-Balísticos para permitir el despliegue de un dispositivo de defensa antimisiles más allá de una breve referencia a la 'importancia del Tratado ABM' en la posición común previa a la Conferencia del TNP de 2000. Igualmente, a pesar de su énfasis en la irreversibilidad del desarme durante el Comité Preparatorio del TNP de 2002, la UE no lamentó la conclusión por parte de EEUU y Rusia de un Tratado de Reducción Ofensiva Estratégica (SORT) desprovisto de disposiciones para verificación.

Las iniciativas contra la proliferación a nivel regional

La UE respaldó los esfuerzos de no proliferación en regiones clave a través de programas de asistencia relacionadas con las crisis de proliferación nuclear, es decir, situaciones en las que un estado emprende un programa nuclear militar no contemplado en el TNP, o suscita sospechas de pretenderlo.



La 'reducción de riesgos' en la Federación Rusa

La UE participó en los esfuerzos de reducción de amenazas en Rusia. Este concepto nació con el programa estadounidense 'Nunn-Lugar' de 1991 para ayudar a los estados sucesores de la antigua Unión Soviética a destruir sus arsenales de ADM y establecer salvaguardias verificables. Al ayudar a Rusia a mejorar la seguridad de su material nuclear y cumplir con sus compromisos de desarme, el programa previno el desvío de estos materiales para el tráfico ilegal. Las actividades de reducción de amenazas en la Unión en Rusia se desarrollaron principalmente en los ámbitos de las salvaguardias y los sistemas de control y la eliminación de plutonio, y fueron financiados con ayuda del programa comunitario TACIS de asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes.

La UE es uno de los socios de financiación del Centro Internacional de Ciencia y Tecnología (ISTC), un instituto de investigación creado para proporcionar empleo a aquellos científicos que habían trabajado en programas soviéticos de ADM y misiles. La UE centró los esfuerzos de reducción de amenazas en aquellos ámbitos en los que la Comunidad contaba con competencias y experiencia, tales como salvaguardias, seguridad nuclear e investigación tecnológica. Los instrumentos de la PESC se emplearon para permitir la realización de proyectos con implicaciones militares, ya que quedaban fuera del alcance del primer pilar y requerían una base jurídica diferente.

La desnuclearización de Ucrania

En los albores de la posguerra fría, la UE contribuyó a la resolución de una crisis de proliferación nuclear en Ucrania. Esta se produjo con la negativa del parlamento ucraniano a ratificar el Protocolo de Lisboa al Tratado START-1, que preveía la eliminación de armas nucleares soviéticas de territorio ucraniano, así como la adhesión de Kiev al TNP como estado libre de armas nucleares. La eventual ratificación del protocolo por parte de Ucrania se logró gracias a los incentivos ofrecidos por EEUU, que comprendía apoyo financiero, así como garantías de seguridad de los cinco EANs. Por su parte, la UE supeditó la implementación de un Acuerdo de Asociación y Cooperación con Kiev a la renuncia de este último a las armas nucleares. Si bien no representó el incentivo principal que persuadió a Ucrania para que firmase el protocolo, la contribución de la UE complementó eficazmente los esfuerzos de EEUU (Müller y Van Dassen, 1997). Además, este episodio puede considerarse como un precursor de las cláusulas de condicionalidad que la UE introduciría en sus tratados bilaterales más adelante (Grip, 2009).

Los inicios de la prolongada crisis de Corea del Norte

En 1997, la UE accedió a la Junta Ejecutiva de la Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (KEDO), la cual financió fondos con €115 millones. Creada en 1995 tras la firma del Acuerdo Marco entre EEUU y Corea del Norte de 1994, se le encomendó la construcción de dos reactores de agua ligera a cambio del desmantelamiento del programa nuclear de Pyongyang. La participación europea en KEDO fue criticada porque implicaba una importante contribución financiera de la

Unión sin que generase beneficio alguno para la industria europea. Por ello, cuando el tratado entre EURATOM y KEDO se renovó en 2000, se contempló la posibilidad de que empresas europeas participaran en contratos con la organización. Con vistas a apoyar la reconciliación, la UE envió una troika de alto nivel a Pyongyang en 2001 para establecer relaciones diplomáticas entre la República Popular Democrática de Corea y la Comisión y lanzar un diálogo sobre derechos humanos. No obstante, la UE nunca formó parte de las Conversaciones a Seis Bandas (Six Party Talks) y permaneció excluida de la gestión diplomática de la crisis. Tras las revelaciones de que Corea del Norte estaba desarrollando un programa clandestino de armas nucleares en octubre de 2002, y la consiguiente decisión de la Junta Ejecutiva de KEDO de interrumpir las entregas de combustible a los reactores, la UE suspendió su asistencia técnica (Portela, 2003).

Los ensayos nucleares en la India y Pakistán

Los ensayos nucleares llevados a cabo por la India y Pakistán en mayo de 1998 fueron recibidos de diversas formas en Europa: socios como Alemania, Dinamarca y Suecia congelaron su ayuda al desarrollo, mientras que otros se limitaron a la mera condena. La única respuesta común consistió en animar a ambos países a unirse al TNP y al TPCEN. Una posición común publicada en octubre apoyaba los esfuerzos de la comunidad internacional por fomentar la confianza entre la India y Pakistán y su región mediante la organización de seminarios, la forja de vínculos con expertos europeos y asistencia técnica en materia de control de exportaciones. Fuera del ámbito de la PESC, el Consejo encargó a la Comisión que reconsiderara la concesión de preferencias comerciales a ambos países. Tras los ensayos de Pakistán, la Comisión pospuso también la conclusión de un Acuerdo de Cooperación.

La débacle en Irak

Los socios de la UE no lograron articular una postura unificada sobre la invasión estadounidense de Irak, justificada por la supuesta existencia de un arsenal de ADM en manos de Bagdad. Tras la negativa de Bagdad a permitir a los inspectores de la ONU el acceso al país en 1998, EEUU, Reino Unido y Francia llevaron a cabo ataques periódicos contra Irak sin sanción del Consejo de Seguridad de la ONU. Si bien Francia acabó por retirarse, EEUU y Reino Unido continuaron las campañas de bombardeo. La crisis diplomática se intensificó en 2002. Aunque Bagdad finalmente permitió las inspecciones de la ONU, las pruebas que proporcionó para disipar las sospechas sobre su presunto programa de ADM no disuadieron a EEUU y Reino Unido de sus planes de lanzar una operación militar. Los esfuerzos para consensuar una respuesta común en el seno de la UE resultaron infructuosos. Las declaraciones del Consejo no fueron más allá de la condena a Irak; Dinamarca, Italia, Portugal y España respaldaron la acción militar, aunque únicamente Reino Unido envió tropas. Los nuevos miembros de la UE, los países bálticos, la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, así como los entonces candidatos Bulgaria y Rumanía expresaron solidaridad con EEUU. Por el contrario, Francia, Alemania y Bélgica se opusieron a la intervención, expresando preocupación por el uso no autorizado de la fuerza. Más que un desacuerdo sobre los riesgos planteados por la proliferación



de ADM, las divisiones sobre la crisis de Irak revelaron disensiones sobre los medios para abordarlos.

Balance

Las respuestas de la UE ante las crisis de proliferación hasta la publicación de la Estrategia de ADM fueron dispares. Algunos episodios apenas fueron abordados, mientras que otros han recibido atención y recursos en gran medida, dependiendo del grado de acuerdo entre los miembros de la UE. El nivel de compromiso europeo viene a ser proporcional a la proximidad geográfica del país en cuestión al territorio de la Unión. Mientras Ucrania y Rusia, y más tarde Irán, recibieron considerable atención, la UE no reaccionó a las pruebas nucleares indo-pakistaníes de 1998 más que con una oferta tardía de medidas de fomento de la confianza y asistencia para el control de exportaciones. Tanto en Ucrania como en Irán, la UE ofreció cooperación contractual como incentivo para la renuncia al armamento nuclear, revelando un intento por parte de la UE de emplear su influencia económica en favor de objetivos de no proliferación.

En la mayor parte de los casos, las respuestas de la UE complementaron la acción de EEUU, actor protagonista en toda crisis. De hecho, la UE exhibe una tendencia a apoyar las respuestas estadounidenses a la proliferación. La resolución de la crisis ucraniana y la reducción de amenazas en Rusia son ejemplos de una exitosa "división del trabajo" entre ambos actores. Al apoyar el proceso de paz intracoreano, la UE intentó reforzar los objetivos de KEDO, mientras que, con Irán, la UE persiguió un "compromiso constructivo" en oposición a la política de contención de Washington. Pero si bien los enfoques de la UE y EEUU parecen contradecirse a primera vista, ambos actuaron en conjunto para lograr un objetivo común. Cuando los socios de la UE no se pusieron de acuerdo respecto a la idoneidad del enfoque estadounidense, la respuesta de Bruselas fue particularmente incoherente, como atestiguan las divisiones intraeuropeas sobre Irak (Stahl, 2008).

En resumen, la adopción de la Estrategia se vio precedida por una activación paulatina del rol de la UE en materia de no-proliferación. Sin embargo, el consenso intraeuropeo se fraguó a costa de la marginalización de la cuestión del desarme. La UE no supo reaccionar a problemas de proliferación en regiones de importancia clave para Europa, especialmente en Oriente Medio, y en aquellos casos en los que pudo acordar una respuesta común, no hizo un uso concertado de las herramientas a su disposición.

LA ESTRATEGIA CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE ADM Y SUS CONSECUENCIAS

En muchos aspectos, la adopción de la Estrategia contra la Proliferación de ADM de la UE no constituyó un giro radical en la política de no proliferación de la UE (Álvarez Verdugo, 2006). No obstante, su importancia radica en que se trató del primer documento de naturaleza estratégica adoptado por el Consejo Europeo que identifica las prioridades generales de la UE y los medios de actuación en el ámbito de la no

proliferación. Como corroboró la Cámara de los Lores británica (2005, p. 11), la estrategia tiene un amplio alcance y carece de lagunas significativas.

Cubre tres áreas: la naturaleza de la amenaza de proliferación de ADM, los medios de la UE para abordar la amenaza y un plan de acción para implementar la respuesta europea en la práctica. El análisis de amenazas cubre una amplia gama de escenarios que pueden afectar a la UE, sus miembros o al régimen internacional más amplio de no proliferación, incluidos los ataques terroristas con ADM. Las posibles medidas son diversas y aspiran a abordar las raíces de la inestabilidad. Las medidas se subdividen en "multilateralismo eficaz", la "promoción de un entorno internacional y regional estable" y una "estrecha cooperación con socios clave", y mencionan formas de coerción tales como el uso de la fuerza en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (Consejo de la UE, 2003, pp. 5-8). La amplia cobertura de la estrategia muestra que "los intereses de todos los miembros de la UE en esta materia acabaron por converger", como concluyó un experto observador (Müller, 2007, p. 182).

En paralelo a la Estrategia, la UE también amplió su capacidad institucional y financiera con vistas a posibilitar su implementación (Kienzle, 2013). El puesto de Representante Personal para la no proliferación se creó en 2003 y fue ocupado por la diplomática italiana Annalisa Giannella, quien se encargó de dirigir una nueva unidad de no proliferación en el Secretariado del Consejo. Entre 2004 y 2013, esta unidad contaba con alrededor de €125 millones a su disposición para actividades relacionadas con la proliferación, mientras que la Comisión Europea disponía de un pequeño equipo de funcionarios dedicados a cuestiones de no proliferación. El presupuesto de no proliferación de la Comisión creció, en particular gracias a la creación del nuevo Instrumento de Estabilidad en 2006. El instrumento destinó alrededor de €300 millones a este ámbito. Aunque el "dualismo institucional" entre el Consejo y la Comisión (Zwolski, 2011) no siempre repercutió positivamente en el buen funcionamiento de la política de no proliferación de la UE, con el tiempo, ambas instituciones mejoraron su coordinación.

En 2008, la UE completó su Estrategia con la adopción de las llamadas Nuevas Líneas de Acción para combatir la proliferación de ADM y sus vectores (Consejo de la UE, 2008), actualizadas en 2013. Sin embargo, esta iniciativa rindió escasos resultados. Más significativos fueron los cambios institucionales como consecuencia del Tratado de Lisboa de 2009. En particular, el diplomático polaco Jacek Bylica fue nombrado a un puesto de nueva creación que entraña, simultáneamente, los roles de Asesor Principal y Enviado Especial para la No proliferación y el Desarme en 2013, reemplazando a Annalisa Giannella en 2010 (Cottey, 2014). Bajo su mando, el Tratado de Lisboa unificó ambas unidades de no proliferación dentro del recién creado Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El régimen de no-proliferación nuclear y el multilateralismo eficaz

Desde los comienzos de la acción europea común en materia de no-proliferación,



la coordinación entre estados miembros de la UE en el contexto del TNP ha desempeñado un papel importante (Dee, 2015; Onderco, 2020). Con ella, los socios han tratado de unir fuerzas para promover unos mismos objetivos en las instituciones internacionales o en negociaciones internacionales. En las décadas de los 1990 y 2000, esta política adquirió mayor prominencia, ya que todos los estados miembros de la UE se adhirieron a la práctica totalidad de acuerdos e instituciones internacionales de no proliferación (Kienzle y Vestergaard, 2013). En el GSN o el Grupo de Australia, llegan a conformar una mayoría de miembros. En particular, la coordinación en el contexto de las Conferencias de Examen del TPN, el principal foro global en control de armamento nuclear, ha mejorado progresivamente. Durante los 15 años transcurridos entre la Conferencia del TNP de 1995 y la del 2010, la UE fue adquiriendo la costumbre de coordinar sus prioridades: La UE aportó siempre a las Conferencias de Examen una posición común consistente en un catálogo con sus prioridades, formuló declaraciones tanto en la sesión plenaria como en los principales comités y presentó documentos de trabajo. La creciente sofisticación de los actos PESC adoptados de cara a las sesiones ilustra tal evolución. Los actos PESC que precedieron a las revisiones de 1995 y 2000 consistieron en una única página sustantiva. Por el contrario, la Posición Común 2005 presentó un catálogo de cuatro páginas sustantivas, mientras que la Posición Común 2010 alcanzó seis páginas de extensión. Equipada con una posición común sólida, la UE presentó declaraciones y documentos de trabajo en todos los pilares de negociación en la Conferencia de Examen de 2010 (Portela, 2020).

En cuanto a la aplicación del “multilateralismo eficaz” de la Estrategia de ADM, el progreso más significativo se ha logrado fuera de los foros internacionales. Primero, en 2003, la UE elaboró la llamada “cláusula de no proliferación”, que se convirtió en un elemento central de la implementación de su estrategia de ADM (Grip, 2009). Esta cláusula se inserta en los acuerdos mixtos entre la UE y terceros países, es decir, acuerdos que afecten las competencias tanto de la UE como de sus estados miembros, e incluye un compromiso vinculante de aplicar todos aquellos acuerdos previamente ratificados en el campo de la no proliferación. Esto permite a la UE cancelar un acuerdo bilateral si un país socio lo incumple. En la práctica, la UE ya ha incluido tal cláusula en más de cien acuerdos externos. Sin embargo, sus resultados son cuestionables. Si bien algunos países de gran relevancia para la no-proliferación han firmado acuerdos con la UE que incluyen la cláusula de no proliferación, como Indonesia o Corea del Sur, son numerosos los que no lo han hecho, especialmente la India (Grip, 2009). Por otro lado, la cláusula únicamente obliga a los socios de la UE a implementar obligaciones ya adquiridas (Cottey, 2014).

Por otro lado, la UE ha aumentado notablemente su actividad desde la adopción de la Estrategia de ADM. Mediante las Acciones Conjuntas – Decisiones desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2009 – la UE destina fondos para financiar programas de no proliferación llevados a cabo por otras organizaciones internacionales como la OIEA, la Comisión Preparatoria de la Organización del TPCEN o la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) (Anthony y Grip, 2013).

En los primeros diez años de existencia de la Estrategia de ADM, la UE ha destinado más de €70 millones de euros para apoyar los acuerdos e instituciones internacionales de no proliferación.

El apoyo financiero de estas organizaciones internacionales por parte de otra organización internacional, la UE, es un fenómeno inusual en relaciones internacionales (Kienzle, 2013). También cabe destacar que la cooperación entre la UE y otras organizaciones internacionales y terceros países ha aprovechado capacidades ya existentes en las organizaciones concernidas. Las actividades han abarcado desde talleres regionales para alentar a terceros países a firmar acuerdos hasta proyectos técnicos para reforzar la capacidad de la Comisión Preparatoria de la Organización del TPCEN para detectar ensayos nucleares. La mayor parte de los fondos se destinaron a proyectos de la OIEA para la prevención del terrorismo nuclear.

El énfasis en el “multilateralismo eficaz” en la Estrategia de ADM de la UE ha ido pareja a una intensificación de las actividades de la UE en esta materia. A largo plazo, la implementación exitosa de los proyectos de apoyo europeos ha contribuido al fortalecimiento del régimen internacional de no proliferación, en particular en términos de las capacidades de las organizaciones internacionales de no proliferación como el OIEA. En el contexto de la “crisis del multilateralismo” causada por la falta de énfasis en este concepto en la política exterior estadounidense desde principios de nuestro siglo, constituye un logro notable (Cottey, 2014). Sin embargo, la mayor parte del apoyo de la UE fue de naturaleza predominantemente técnica. Temas más controvertidos, como el desarme, se han esquivado en gran medida, con lo cual la influencia política de la UE en el régimen de no proliferación no se ha visto favorecida. Por el contrario, la financiación de proyectos implementados por otras organizaciones ha disminuido la visibilidad de la UE en actividades internacionales de no proliferación.

De la cooperación regional a la global

En los años que siguieron la adopción de la Estrategia de ADM, la mayoría de los proyectos de cooperación de la UE en el campo de la no proliferación se centraron en la reducción de amenazas en la antigua Unión Soviética liderada por EEUU. Posteriormente, Bruselas amplió paulatinamente su enfoque geográfico para incluir nuevas regiones como el norte de África y Oriente Medio (Zwolski, 2015). También comenzó a implementar proyectos con mayor independencia de EEUU, concentrándose en la transferencia de estándares europeos en materia de control de exportaciones y tecnología relacionada con ADM (Portela y Kienzle, 2015).

El avance de la reorientación de la UE se produjo con la adopción del ya mencionado Instrumento de Estabilidad en 2006. Al establecer la no proliferación como prioridad, la UE se dotó de los recursos necesarios para implementar proyectos de divulgación más ambiciosos. Esto culminó en la creación de una red de Centros de Excelencia destinados a mitigar los riesgos en el ámbito químico, biológico, radiológico y nuclear (QBRN) (Zwoski, 2015). Además de la reorientación geográfica,



la iniciativa cuenta con un enfoque temático más amplio y aborda cualquier tipo de riesgo QBRN. En cooperación con el Instituto de Investigación Interregional sobre Delincuencia y Justicia de la ONU y el Centro Común de Investigación de la UE, la red establecer pequeñas secretarías regionales en todo el mundo que puedan actuar como puntos de referencia regional en materia de mitigación de riesgos QBRN. Así, Bruselas se concentra en la creación de capacidad y la transferencia de conocimientos, dos áreas clásicas de su acción exterior. Con ello, espera que contribuya a la lucha contra la proliferación de ADM a escala global.

La cooperación de la UE con los países socios se amplió considerablemente tras la adopción de la Estrategia. Además, la UE expandió el enfoque de su actividad, enfatizando la cooperación y una perspectiva a largo plazo. Sin embargo, la cooperación con los países socios se ha mantenido a nivel técnico, sin que fuera abordado ningún tema políticamente controvertido. Asimismo, esta iniciativa está destinada a surtir efectos a largo plazo, con lo que una valoración podría resultar prematura.

La actuación en crisis de proliferación

Tras la adopción de la Estrategia de ADM en 2013, se agudizaron varias crisis de proliferación: EEUU invadió Irak alegando su posesión de ADM; la OIEA confirmó actividades nucleares no declaradas en Irán y Corea del Norte abandonó el TNP, sin que la rivalidad nuclear indio-pakistaní remitiera. Si bien la crisis de Irak se resolvió rápidamente con una intervención que demostró que las sospechas sobre programas de ADM encubiertos eran infundadas, los desafíos restantes provocaron, de nuevo, respuestas europeas muy dispares.

- La persistencia de la crisis en Corea del Norte

Mientras que la participación de la UE en KEDO le había brindado un papel secundario en la crisis de Corea del Norte, el desmoronamiento del Acuerdo Marco en 2003 conllevó la marginación de Bruselas. La UE ha seguido apoyando los esfuerzos internacionales para resolver el problema nuclear de Corea del Norte. Además de aplicar las sanciones de las Naciones Unidas, Bruselas aplicó medidas europeas adicionales (Portela, 2015). Los Altos Representantes de la UE han condenado periódicamente el programa nuclear militar de Corea del Norte. Gracias a la presencia de siete embajadas nacionales de miembros de la UE en Pyongyang, los canales de comunicación con Corea del Norte permanecen abiertos. Un pequeño programa de asistencia humanitaria completa la escasa presencia europea (Garrido Rebolledo, 2019; Esteban y Portela, 2020).

- La exención concedida a la India

Desde que la India renunciara a su tradicional rechazo al régimen internacional de no proliferación, comenzó a abogar por su aceptación en el régimen como un EAN de hecho. Aunque el TNP no reconoce más que cinco EANs, EEUU apoyó la oferta india y concluyó un acuerdo nuclear con Nueva Delhi en 2005 que posibilitaba el comercio nuclear internacional con la India sin exigir el abandono de su

arsenal nuclear. No obstante, este acuerdo requería la negociación de un acuerdo especial de salvaguardia con la OIEA y de una exención especial por parte del GSN, un organismo informal de 48 estados con capacidad nucleares. Tanto en el OIEA como en el GSN, los miembros de la UE tuvieron oportunidad de bloquear el acuerdo nuclear entre EEUU y la India negando su consentimiento al acuerdo de salvaguardia o la exención. En la práctica, sin embargo, los miembros de la UE se encontraban profundamente divididos. Bajo presión por parte de EEUU, Francia, Reino Unido y otros partidarios, los miembros de la UE adversos al acuerdo de salvaguardia especial y la exención como Austria e Irlanda acabaron por ceder. Tanto la renuncia como el acuerdo de salvaguardia entraron en vigor en 2008 (Müller, 2011).

- El efímero éxito en Irán

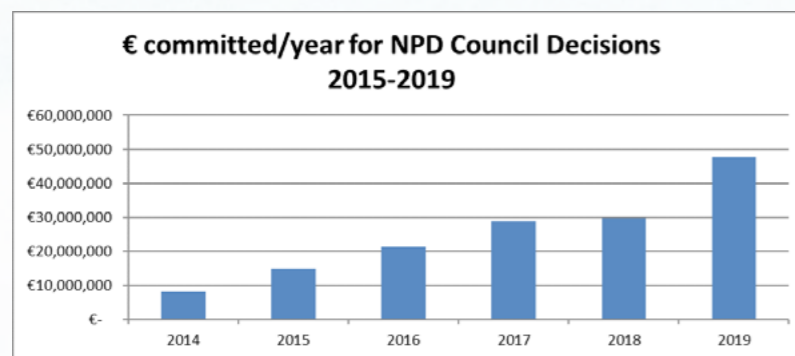
Tanto las sospechas de que Teherán estaba construyendo en secreto instalaciones para la producción de material fisionable, posteriormente confirmadas por la OIEA, como la negativa iraní a firmar el Protocolo Adicional de la OIEA preocupaban a Washington en mayor medida que a Bruselas. En un primer momento, las estrategias seguidas por los EEUU y la UE de cara al problema iraní divergieron. EEUU optó por una política de contención y aislamiento que culminó con la inclusión de Teherán en el discurso del “eje del mal” de Bush (Cottey, 2014, p.46). Por el contrario, la UE llevaba intentando influir sobre el régimen mediante una política de “compromiso constructivo” desde 2002. Aunque el diálogo político subrayó inicialmente los derechos humanos, la no proliferación pronto ganó en importancia (Kienzle, 2012). Cuando la crisis nuclear iraní comenzó en 2003, la negativa de EEUU a entablar un diálogo con Teherán permitió a Europa tomar la batuta. Los ministros de Asuntos Exteriores del así llamado E3, compuesto por Alemania, Francia, y Reino Unido, apuntalaron en 2003 un acuerdo en Teherán que se consolidó posteriormente en el Acuerdo de París de 2004, el cual ofrecía beneficios económicos a Irán a cambio de la suspensión de sus actividades nucleares en cuestión. Aunque este acuerdo se quebró tras la llegada al poder del Presidente Mahmoud Ahmadinejad en 2005, el esfuerzo diplomático europeo acabó por fructificar (Portela, 2015). En primer lugar, la UE diseñó la fórmula E3/UE, no prevista en los Tratados, para tratar con Teherán de manera eficaz. Si bien el E3 y sucesivos Altos Representantes de la UE se encargaron de gestionar las negociaciones, los restantes socios mantuvieron cierta presencia a través del Alto Representante. En segundo lugar, la UE demostró su capacidad para poner en práctica algunas de las medidas más drásticas previstas en la Estrategia de ADM, como ejemplifica el embargo sobre el petróleo decidido en 2012. En tercer lugar, el E3/UE3 actuado como puente entre las diferentes posiciones entre el P5 en el Consejo de Seguridad de la ONU, el principal organismo internacional que se ha ocupado en última instancia del archivo iraní. Por último, los esfuerzos diplomáticos del E3/UE3 no solamente evitaron una nueva escalada del conflicto, sino que allanaron el camino para la conclusión en 2015 del “Plan de Acción Conjunto” entre Irán, la UE y los tres miembros extraeuropeos del Consejo de Seguridad de la ONU.



La estrategia global y el panorama actual

La situación actual del papel de la UE en el ámbito del control de armamento nuclear se caracteriza por dos tendencias potencialmente contradictorias que se perfilan como determinantes para la futura acción de la UE. Por un lado, la dimensión presupuestaria ha sido objeto de un importante impulso en los últimos años. Como ya hemos mencionado, la activación del rol de la UE en este ámbito se vio favorecida por la creación de un presupuesto propio dentro del marco de la PESC (Tertrais, 2006). Si bien algunos observadores constatan una cierta pérdida de interés por los asuntos de no proliferación en la Estrategia Global del 2016 con respecto a la estrategia de seguridad del 2003, la dotación económica del presupuesto dedicado a este ámbito no ha hecho sino aumentar, como demuestra el siguiente gráfico:

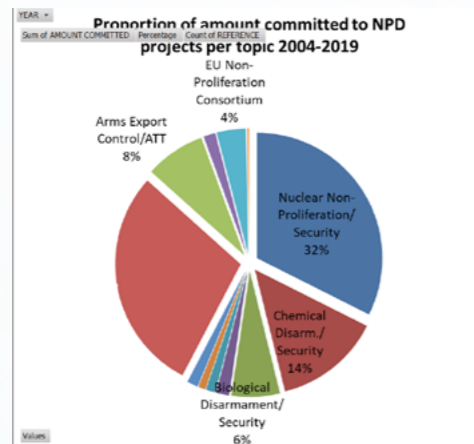
Tabla 1: Fondos PESC destinados a programas de no proliferación y desarme desde 2015 a 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por SEAE (2019)

Asimismo, el gráfico siguiente muestra cómo, en el periodo transcurrido desde la adopción de la Estrategia en 2003, una amplia sección de los fondos (32%) fueron destinados a la no proliferación nuclear.

Tabla 2: Proporción de fondos PESC destinados a no proliferación y desarme desde 2004 a 2019, división temática



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por SEAE (2019)

Por otro lado, la Iniciativa Humanitaria promovida por Austria y la firma del TPAN en la cual culminó han acentuado la fractura intraeuropea sobre el desarme nuclear. Fiel reflejo de la agudización de la controversia sobre la urgencia de avanzar en el desarme nuclear es el hecho de que la UE fuera incapaz de articular sus prioridades de cara a la Conferencia de Examen de 2015, rompiendo con una tradición. Si bien en las Conferencias de Examen celebradas en lo que va de siglo la UE había preparado un catálogo de prioridades comunes, en la Conferencia de 2015, la Iniciativa Humanitaria causó tal controversia que el Consejo no llegó a acordar ninguna. Por el contrario, se limitó a indicar vagas prioridades en las conclusiones del Consejo, un documento no vinculante jurídicamente, lo que demuestra la magnitud del desacuerdo (Portela, 2020). Hasta el Parlamento Europeo fracasó en su intento de formular prioridades de cara a la Conferencia de 2015. En consecuencia, la Conferencia de Examen de 2015 fue el escenario de un lamentable episodio de falta de coordinación PESC en un foro internacional. Al mismo tiempo, la disensión entre los partidarios y detractores del TPAN no es primordialmente intraeuropea, sino que refleja una brecha existente en el contexto del TPN, que se apuntaba ya como uno de las mayores controversias de la Conferencia de Examen ya antes de su celebración (Salazar, 2015).

En definitiva, el futuro papel de la UE como actor en el control de armamentos y no proliferación nuclear se verá afectado por dinámicas aparentemente opuestas: por un lado, una dotación económica que posibilita a Bruselas financiar importantes actuaciones; por otro, una fractura política que promete dificultar la coordinación entre miembros del Consejo. Por otro lado, la crisis del panorama global de control de armamentos se ha agudizado en los últimos años, manifestándose muy particularmente en el desmantelamiento del entramado de tratados que protegen el continente europeo. Esto coloca a Bruselas ante la necesidad de defender un ámbito de cooperación internacional en declive sin el respaldo de Washington. Las perspectivas de la acción europea en un contexto global adverso resultan poco halagüeñas.

Conclusiones

El rol de la UE en las crisis de proliferación desde la adopción de la Estrategia de ADM se resiste a una valoración global, ya que ha sido muy variado. Además, las instituciones europeas no han articulado indicadores que permitan evaluar el progreso realizados por Bruselas en la implementación de esta política, lo cual deja tal cometido en manos de la investigación académica (Murauskaite, 2015). Aun así, podemos concluir que la adopción de la Estrategia contra la Proliferación de ADM la UE marcó un hito en el desarrollo de políticas europeas de no proliferación. Sin alterar el sentido de las políticas europeas de no proliferación, la Estrategia ha expandido el acento tradicional de la UE en el multilateralismo, la cooperación técnica y, en menor medida, la condicionalidad política. Por otro lado, ha ampliado el énfasis geográfico en la antigua Unión Soviética a otras regiones como Oriente Medio. Con este fin, la UE ha expandido su capacidad institucional y financieras tanto a nivel del Consejo como al de la Comisión y, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, a nivel del SEAE.



No obstante, la UE continúa encontrando dificultades a la hora de reaccionar de manera rápida y coherente a los principales desafíos de proliferación. Esto no es siempre consecuencia de divisiones internas, como en el caso de la India, sino que en ocasiones se debe a la situación geopolítica de Europa: en la región de Asia y el Pacífico, la UE ha desempeñado tradicionalmente un rol secundario, con lo cual no cabría esperar un protagonismo europeo en la crisis norcoreana. Sin embargo, la UE ha mantenido un liderazgo, por espacio de una década, en la crisis iraní, clave en la agenda de seguridad internacional. Gracias al pragmático formato institucional del E3/EU, Bruselas demostró un liderazgo inédito en la “alta política” de las grandes potencias. La conclusión del acuerdo con Irán supuso un éxito para la diplomacia europea, si bien sus frutos se vieron pronto mermados por la retirada unilateral de Washington y su reimposición de severas sanciones.

Cabe destacar la resolución del caso de la crisis iraní dentro del singular marco institucional del E3/EU, que posibilitó a la UE llevar la batuta en uno de los problemas de seguridad internacional más destacados de la última década. Esto no solo ha sido significativo desde el punto de vista de las políticas europeas de no proliferación, sino también desde la perspectiva del desarrollo de la PESC y la UE como actor internacional. Sin embargo, la UE aún está lejos de ser un actor unitario de no proliferación. Aunque todos los estados miembros coincidan en el objetivo de combatir la proliferación nuclear, continúan divididos en cuestiones controvertidas como el desarme nuclear, como ya era previsible en el momento de la adopción de la Estrategia (Portela, 2003). En años venideros, la UE deberá concentrarse en la ardua tarea de restablecer un consenso interno y afinar su capacidad diplomática e influencia en foros relevantes al control de armamentos, para, con ello, sortear el riesgo de acabar transformarse en una mera agencia de financiación.

**Bibliografía incluida en el anexo de referencias*



4 La Cooperación Estructura Permanente (o PESCO): al servicio de la futura defensa común de la UE

M^a Eugenia López-Jacoiste

Profesora Titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.
Universidad de Navarra

1. Introducción

La defensa común europea es una ambiciosa aspiración todavía en construcción. El Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992) marcó el inicio de la definición progresiva de una política de defensa común que “podría conducir a una defensa común” (artículo 17.1). Sobre esta base, las sucesivas reformas de los Tratados han completado el modelo de defensa común, sin alterar el carácter intergubernamental de esta materia. También el Tratado de Lisboa permite seguir avanzando por esta senda, pero con algunas novedades importantes: por una parte, el modelo de Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) adquiere una nueva conceptualización y terminología y se establecen las bases jurídicas de la “Política Común de Seguridad y Defensa” (PCSD) con el objetivo de recalcar con ese “común” un paso más hacia el horizonte que es la defensa común desde Maastricht¹. Por otra, incorpora novedades normativas como, por ejemplo, la ampliación de los tipos de misiones que podrá desplegar la Unión² (art. 43 TUE), y nuevas herramientas al servicio de la nueva PCSD, tales como la cooperación estructurada permanente (arts. 42.6 y 46 del TUE)³, la cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 del TUE)⁴ y la cláusula de solidaridad (art. 222 del TFUE)⁵.

En los últimos años, esta construcción progresiva de la PCSD se ha visto condicionada por una serie de acontecimientos externos a la Unión como, por ejemplo, la Cumbre de Gales de la OTAN (2014), donde se asumieron compromisos presupuestarios; la lucha contra el terrorismo del Estado Islámico o la invasión rusa de Crimea. Pero también, las crisis internas de la UE como, por ejemplo, la crisis migratoria, el brexit o las amenazas al estado de derecho por parte de algunos Estados miembros han favorecido – paradójicamente – nuevos impulsos políticos del eje francoalemán y del resto de socios europeos en relación con la defensa.

Como consecuencia de los citados acontecimientos externos e internos de la Unión, se comprende que el entonces Presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker reclamase una “Europa más fuerte”, sobre todo desde el punto de vista militar, para abordar los asuntos de seguridad y defensa y la necesidad de alcanzar capacidades de defensa integradas mediante una mayor cooperación entre los europeos en la adquisición de tales capacidades⁶. En abril de 2016, el Consejo franco-alemán de Seguridad y Defensa acordó reforzar la defensa europea, mediante nuevos progra-

mas de investigación y desarrollo de capacidades para consolidar la industria europea y potenciar la autonomía estratégica de la UE⁷. Estas prioridades se desarrollaron en el documento que los ministros de Defensa de ambos países presentaron a sus colegas en la reunión informal de Bratislava de septiembre de 2016. La reunión de Bratislava tenía por objeto impulsar la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*⁸ (junio 2016) elaborada por la Alta Representante. La Estrategia firmada Federica Mogherini suponía una ambiciosa propuesta de futura política común europea de defensa, global y autónoma, que establecía como objetivos prioritarios: i) dar respuesta a los conflictos y las crisis exteriores; ii) aumentar las capacidades de los socios; y iii) proteger a la UE y a sus ciudadanos. Estos objetivos se han desarrollado posteriormente en el Plan de Acción Europeo de Defensa⁹ y en la *Agenda Estratégica para 2019-2024*¹⁰. En esta última, por ejemplo, se reitera – con diversidad terminológica¹¹ – que la UE debe tener mayor capacidad de respuesta y que debe asumir una mayor responsabilidad respecto de su propia seguridad y defensa, en particular, aumentando la inversión en defensa y desarrollando sus capacidades operativas, entre otros aspectos.

Sin duda, todas estas estrategias, planes y agendas manifiestan la firme decisión política de los europeos de retomar la construcción de la defensa común, pero aprovechando lógicamente las nuevas herramientas de Lisboa e impulsando al mismo tiempo el mercado interior de la defensa. Por lo tanto, para avanzar hacia esa defensa común, la Unión apuesta por una mayor y peculiar cooperación entre sus Estados miembros, tanto para la inversión en defensa, como para el desarrollo específico de capacidades civiles y militares nacionales, modernas y tecnológicamente bien dotadas, de tal forma que los Estados miembros puedan poner a “disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la PCSD (...) para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo” (art. 42.3.TUE). Todo ello sin mermar el carácter intergubernamental de esta política y activando la cooperación estructurada permanente, al amparo de los arts. 42.6 y 46 del TUE y el Protocolo nº 10 del del Tratado de Lisboa.

2. ¿Qué es la PESCO?

El 11 de diciembre de 2017 se aprobó en el Consejo la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo (en adelante Decisión PESC), por la que se creaba la Cooperación Estructurada Permanente entre veinticinco Estados miembro de la UE. Esta Cooperación – o más conocida como PESCO, sus siglas en inglés – supone un cambio de paradigma en la cooperación en seguridad y defensa. Esta afirmación se basa – a mi juicio – en que los Estados participantes asumen el compromiso jurídicamente vinculante y exigible para cooperar de manera más estrecha en el ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en la inversión en defensa, como en el investigación y desarrollo de proyectos industriales en empresas de distintos Estados PESCO y ayudando, así, a consolidar un tejido industrial y sectorial de rango europeo¹². Su filosofía de fondo consiste en aunar esfuerzos en la modernización de las fuerzas armadas de los Estados europeos y avanzar así hacia una futura defensa europea común, integrada y autónoma. Además, de los artículos 42.6 y 46 TUE se desprende que esta *Cooperación* es para los Estados que quieran asumir compromisos más vinculantes y reúnan criterios más elevados de capacidades militares. Este doble matiz diferencial



significa que solo los Estados miembros de la UE que ya pertenecen a la Agencia Europea de Defensa (AED) podrán formar parte de esta nueva cooperación estructurada, aunque en la actualidad todos los Estados miembros de la Unión ya son miembros de esta Agencia, salvo Dinamarca.¹³

Conviene resaltar que la alta participación de Estados en esta PESCO se vio favorecida por el anuncio de retirada del Reino Unido de la Unión. Tradicionalmente los británicos no contemplaban iniciativas en el ámbito de la seguridad y defensa fuera del vínculo trasatlántico. Su retirada favorece un nuevo consenso del eje franco-alemán, aunque Alemania hasta la fecha nunca había ejercido un peso político considerable en el ámbito militar de la Unión. La propuesta franco-alemana avalada por Italia y España contó además con el respaldado de la mayoría de socios europeos. Así las cosas, 23 Estados de la Unión (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, Rumanía y Suecia) notificaron al Consejo y a la Alta Representante su intención de participar en una cooperación estructurada permanente. El 13 de noviembre de 2017 presentaron la declaración conjunta sobre los compromisos exigentes y vinculantes suscritos entre ellos, que se recogen en el anexo I de la decisión aprobada posteriormente por el Consejo¹⁴. Poco después, Irlanda y Portugal manifestaron su intención de adherirse a la solicitud presentada.

La presentación de esta notificación no es baladí; al contrario, es el punto de partida jurídico para que el Consejo pueda aprobar una posible cooperación, ya que solo puede ser iniciativa de los Estados. La notificación debe detallar los objetivos y principios que la rigen e inspiran; la lista de compromisos comunes obligatorios que asumen los Estados participantes, así como la propuesta relativa a la gobernanza de la PESCO tanto a nivel general, como al nivel concreto de los proyectos. El TUE de Lisboa dispone que las posibles cooperaciones estructuradas reforzadas permanentes deben aprobarse en el plazo de tres meses a partir de la notificación por mayoría cualificada del Consejo (art. 46.2), aunque solo participen en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes. Cabe la posibilidad de la suspensión de la participación de un Estado ante la imposibilidad sobrevinida de cumplimiento de los compromisos asumidos (art. 46.4). Dicha suspensión deberá aprobarse igualmente por mayoría calificada de los participantes en la Cooperación. Cuestión distinta será la retirada voluntaria de un Estado participante, el cual, tras la notificación de su intención al Consejo, éste “tomará nota” (art. 46.5). Es decir, la salida no requiere grandes formalidades. Esto supone una muestra más de que la flexibilidad de la PESCO que es uno de los requisitos esenciales de este mecanismo. Sin embargo, dado el carácter intergubernamental de esta materia, las decisiones y recomendaciones que se tomen en el marco de esta cooperación son adoptadas por unanimidad por los miembros del Consejo que participan en ella (art. 46.6). Conviene aclarar que al amparo de esta Cooperación y, a pesar de que persigue mejorar las capacidades militares disponibles en la UE, sus Estados parti-

cipantes no pueden iniciar una misión en nombre de la Unión Europea sin su autorización previa. Solo el Consejo y por unanimidad es competente para darla (art. 42.4 TUE). Teóricamente toda cooperación estructurada permanente debe estar abierta a la participación de nuevos Estados, si los Estados miembros interesados en participar poseen criterios más elevados de capacidades militares y el deseo de acometer compromisos más vinculantes en este ámbito militar. Pero, además, durante las negociaciones de esta PESCO no se descartó la posibilidad de que terceros Estados no miembros de la UE pudiesen también participar en cierta medida en esta Cooperación. Finalmente, se aprobó que el Consejo pueda aprobar “a su debido tiempo y de conformidad con el art. 9 (de la Decisión PESC) las condiciones generales en las que – de manera excepcional – se invite a terceros a participar en proyectos individuales y determinar si dicho tercer Estado cumple con los requisitos necesarios para su participación [art. 4.2 inciso g) Decisión PESC]. Esta apertura de la PESCO va más allá de los socios europeos, siempre y cuando que los posibles terceros aporten un valor añadido sustancial y que contribuyan al fortalecimiento de la PESCO y la PCSD¹⁵. El Reino Unido podría cumplir todos estos requisitos fácilmente, si en un futuro quisiera unirse a la PESCO. En este sentido, es importante tener en cuenta que la cercanía de las relaciones del Reino Unido con la UE en el ámbito de la defensa también está condicionada por el tipo de acuerdo que Londres pacte con la Agencia Europea de Defensa. Sobre esta cuestión hay que destacar un gesto político significativo reciente: la carta conjunta de los ministros de Defensa de España, Alemania, Francia e Italia, con fecha de 11 de junio de 2020, consensuando una postura común para reforzar los programas de la PESCO como “marco político central” en materia de defensa y que exhorta a profundizar en la colaboración de terceros Estados y todo apunta a que este consenso apela directamente al Reino Unido, aunque expresado de forma indirecta.

3. Principales objetivos y algunos compromisos específicos

Esta PESCO pretende “desarrollar de manera intensiva capacidades de defensa que permitan el desarrollo de contribuciones nacionales y su participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales en los principales programas europeos de equipos militares y en las actividades de la Agencia Europea de Defensa en relación con el desarrollo de capacidades de defensa, investigación, adquisición y armamento” [art. 1a) del Protocolo nº 10 al Tratado de Lisboa]. Se hace hincapié en la obligación de los Estados de ir desarrollando progresivamente sus capacidades militares, sin excluir el aumento progresivo del número de efectivos desplegados a disposición de la UE. Como cabe recordar, este objetivo ya constaba en la agenda de la UE, al menos desde el Consejo Europeo de Helsinki (1999). Además, en el art.1 b) del Protocolo nº 10 se reitera otro de los objetivos de la UE en esta materia, en concreto, el *Headlines Goal 2010*¹⁶, que proponía respuestas rápidas y eficaces de la UE en su gestión de crisis a través de los ya conocidos *battlegroups* y otras cuestiones conexas como, por ejemplo, el transporte de tropas y demás temas logísticos. El art. 2 del Protocolo nº10 enuncia una serie de medios concretos que los Estados participantes



deben desarrollar para dar cumplimiento a los objetivos (del art.1) citados. Todos ellos persiguen establecer sinergias entre los aparatos de defensa de los Estados participantes, ya que la *raison d'être* de esta PESCO no es sólo tener más medidas, sino tener mejores medios y adecuados para las necesidades operativas de la UE. En cumplimiento de este precepto, los 25 Estados participantes se comprometen a realizar "las contribuciones que cumplan los compromisos más vinculantes que hayan suscrito entre ellos, tal como se establece en el anexo" (art. 3 Decisión PESC). Este objetivo general abarca diversos "subobjetivos" que afectan en particular: i) al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa; ii) la armonización de las necesidades militares; iii) reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas; iv) cooperar en la toma de decisiones y medidas necesarias para colmar las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades; y v) participar, en caso necesario, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa. Ahora bien, todos estos objetivos específicos se concretan y materializan en una veintena de compromisos asumidos por los Estados participantes, concretos y ambiciosos en muy diversos ámbitos específicos recogidos de forma expresa en el anexo II de la citada Decisión PESC. De tal forma, que cada proyecto que se apruebe deberá corresponder a estos subobjetivos y sus correspondientes compromisos. Así por ejemplo, entre los principales compromisos de carácter económico y de financiación destacan los siguientes: i) aumentar periódicamente su presupuesto de defensa; ii) aumentar progresivamente a medio plazo el gasto de inversión en defensa hasta que este alcance el 20 % del gasto total de defensa... de conformidad con el Plan de Desarrollo de Capacidades y la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (RACD); iii) aumentar el número de proyectos conjuntos y "colaborativos" de capacidades estratégicas de defensa, que podrán contar con la ayuda del Fondo Europeo de Defensa; iv) aumentar la cuota del gasto dedicado a la investigación y a la tecnología en el ámbito de la defensa, a fin de que se acerque al 2 % del gasto total de defensa; y, por último, v) analizarán periódicamente la efectividad de todos estos compromisos.

En cuanto a la mejora de las capacidades militares de los europeos, los Estados asumen, entre otras cuestiones: i) dar prioridad a proyectos de capacitación que ampliarán la autonomía estratégica de Europa y reforzará la base tecnológica e industrial de la defensa europea¹⁷; y ii) garantizar que todos los proyectos relacionados con las capacidades y liderados por los Estados miembros participantes refuercen la competitividad de la industria europea de la defensa gracias a una política industrial adecuada que evite cualquier solapamiento innecesario¹⁸. Sin duda ambos aspectos están estrechamente relacionados entre sí. La mejora de las capacidades europeas y de la base tecnológica e industrial de la defensa (BTIDE) conlleva que la industria y el mercado de la defensa europea sean más competitivos. Desde esta perspectiva se comprende que el Consejo aprobase, en noviembre de 2019, el liderazgo por Francia, bajo el título "Materiales y componente para la competitividad

tecnológica de la UE (MAC-UE), que desarrollará junto a España y Rumania. El objetivo de este proyecto consiste en desarrollar la base tecnológica e industrial de la defensa en el área de materiales y tecnología de componentes, específicamente aquellas para las cuales la seguridad del suministro y la libertad de uso pueden estar restringidas, a pesar del lento proceso de liberalización impulsado por la Comisión desde 2013. Se espera que este proyecto mejore también la competitividad, la innovación y la eficiencia de la base tecnológica e industrial de la defensa europea mediante el apoyo a acciones de colaboración y cooperación transfronteriza, superando así la fragmentación del mercado de la defensa que, hasta la fecha, ha producido ineficiencias, duplicidades y falta de interoperabilidad, además de abultadas pérdidas en costes de oportunidad¹⁹.

Por su parte, la Comisión es plenamente consciente de este déficit y, por ello, aboga desde hace tiempo por la creación de un mercado único de defensa europeo más competitivo, transparente e inclusivo. Por ello, el Plan de Acción Europeo de la Defensa ya incluía la necesidad de reforzar la política industrial, la investigación y el desarrollo de capacidades, además de liberalizar y desarrollar una política comercial común de la defensa²⁰, en relación por ejemplo con los intercambios de bienes de doble uso²¹ y otras limitaciones comerciales²². Solo la plena liberalización del mercado interior de la defensa podría salvar la base tecnológica e industrial (de la defensa europea) y eliminar progresivamente las restricciones de ventas entre los Estados miembros²³. Pues, por ejemplo, el 84,69% de las exportaciones de la TEDAE (Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio), tienen como destinatario los socios europeos.

4. Gobernanza interna

El TUE y TFUE guardan silencio acerca de la organización interna de una posible Cooperación. Sin embargo, el art. 4 de la Decisión PESC y su anexo III contemplan dos niveles de gobierno para esta PESCO: uno de carácter político, pero con facultades decisorias por parte del Consejo; y otro de carácter más técnico en el marco de los proyectos aprobados, aunque también conocerá de otros aspectos complementarios que requieren igualmente la aprobación del Consejo, según lo previsto en el art. 4.2.e) de la Decisión PESC.

En el primer nivel de gobernanza, el Consejo adoptará las decisiones y recomendaciones por unanimidad (art. 46.6 TUE), que se alcanza solo con los votos de todos los representantes de los Estados participantes y que podrán versar sobre cualquier cuestión relativa a esta PESCO (art. 4. 2 letras a)-h) de la Decisión PESC), como, por ejemplo, proporcionar orientaciones estratégicas oportunas; definir las diferentes etapas de la realización de los compromisos más vinculantes; actualizar y ampliar, en su caso, los compromisos más vinculantes que figuran en el anexo; evaluar las contribuciones de los Estados miembros o establecer la lista de proyectos que deberán desarrollarse en este marco. Igualmente, el Consejo podrá aprobar nuevos



proyectos y recibir evaluaciones relativas a los esfuerzos de los Estados miembros participantes, en el cumplimiento de los “subobjetivos” de esta PESCO en cada una de sus fases (punto 3 del Anexo III de la Decisión PESC). Como se puede observar este primer nivel de gobierno aprovecha las estructuras existentes del Consejo por lo que, cuando se reúnan los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la UE una sesión conjunta del Consejo de Asuntos Exteriores/Defensa (por lo general, dos veces al año), podrán tratar temas relacionados con esta PESCO, reservándose eso sí el derecho de voto, lógicamente, a los representantes de los Estados miembros participantes.

Secundado este criterio “del aprovechamiento de las estructuras existentes”, todos los actuales órganos preparatorios del Consejo se reunirán igualmente “en formación PESCO”, es decir, con los representantes de los Estados participantes, aunque nada obsta a que también estén presentes los miembros de la UE que no participan en ella y que, lógicamente, carecen del voto necesario para la adopción de decisiones sobre esta Cooperación. En consecuencia, las reuniones “en formación PESCO” podrán ser convocadas para tratar cuestiones de interés común entre los Estados miembros participantes, para planear y debatir proyectos o para debatir la incorporación de nuevos miembros; igualmente las reuniones del Grupo Político-Militar “en formación PESCO” permitirán apoyar sus trabajos y el Comité Militar de la UE, también en “formación PESCO”, aportará el asesoramiento militar. Sin duda, esta nueva “formación PESCO”, que de facto se implanta en la práctica resulta –a mi juicio– bastante original y puede llegar a tener un inquietante significado, si se implanta de facto también en el Consejo, más allá de las reuniones ordinarias de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la UE y sin que se tenga en cuenta las 10 exigencias del art. 236 TFUE en relación con las facultades del Consejo Europeo y las formaciones del Consejo.

El segundo nivel de gobernanza corresponde a la dirección interna y técnica de los proyectos desarrollados por los Estados, ya que uno de los pilares esenciales de esta Cooperación consiste en “la suma de esfuerzos” entre los Estados participantes en materia de investigación y desarrollo de proyectos útiles para alcanzar más y mejores capacidades militares de la UE en su conjunto. Por ello, son los Estados quienes acuerdan entre sí, por unanimidad, las modalidades y el alcance de su cooperación, así como la contribución específica de cada Estado para poder formar parte del proyecto. (art. 5.3 Decisión PESC). Establecerán además las normas de gobernanza del proyecto y tomarán decisiones acerca de la admisión de otros Estados miembros participantes durante el desarrollo del proyecto, ya sean como miembros o con un estatuto de observador (punto 2.2.2. del Anexo III Decisión PESC). Pero los proyectos de los Estados deben ser aprobados por unanimidad en el Consejo en “formación PESCO” (art. 46.6 del TUE). Pero previamente cada proyecto deberá contar con la valoración positiva de la Alta Representante que cuenta con el asesoramiento del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), del Comité Político y de Seguridad (CPS) también “en formación PESCO” y del apoyo logístico de la Agencia Europea de De-

fensa y del Servicio Europeo de Acción Exterior. Además, entre las pautas de gobernanza interna de proyectos se matizan aspectos como: i) que los proyectos deberán ayudar a cumplir los compromisos mencionados en el anexo II de la notificación; y ii) que para garantizar la coherencia y compatibilidad de los distintos proyectos se propondrá solo un número limitado de proyectos centrados específicamente en las misiones y operaciones, en consonancia con el nivel de ambición de la UE. Se especifica igualmente que iii) para los proyectos de desarrollo de capacidades, la AED deberá garantizar que no se dupliquen iniciativas existentes y iv) que, para los proyectos centrados en las misiones y operaciones, el EMUE evaluará su adecuación con las necesidades operativas de la UE y sus Estados miembros, así como su contribución a estas (punto 2.2.1. del Anexo III Decisión PESC).

El anexo III sobre gobernanza concreta también otros aspectos de gestión interna, de carácter más puntual como, por ejemplo, el calendario de implantación de esta PESCO. Se fijan dos fases distintas para la implantación y desarrollo de los compromisos (2018-2021 y 2021-2025) que permitirán secuenciar y valorar al final de cada fase los logros previstos y los alcanzados. A partir de 2025, se llevará a cabo un proceso de revisión total con el fin de que los Estados miembros participantes decidan si contraen nuevos compromisos para el futuro (punto 3 del Anexo III Decisión PESC).

5. Algunos proyectos destacables

Hasta el momento se han aprobado un total de 47 proyectos de investigación específica, sobre muy diversos ámbitos materiales. El procedimiento previsto en la Decisión PESC para la aprobación de proyectos toma, como punto de partida, las propuestas de los planes nacionales, en las que cada Estado participante define sus compromisos y contribuciones para el desarrollo de sus propuestas. El CPS estudia la viabilidad de dichos planes y, tras recabar el dictamen militar del CMUE y sobre la base de la recomendación del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exterior y de Seguridad, el Consejo en “formato PESCO” aprobará los proyectos seleccionados para su puesta en marcha y desarrollo en los plazos y términos pactados entre los Estados, pero bajo supervisión del Alto Representante y del Consejo (art. 6.3 Decisión PESC). Así, una vez evaluado de forma positiva el grado de cumplimiento de aquel primer lote de proyectos y demás compromisos PESCO, a través de diversas recomendaciones del Consejo²⁴, tras su reunión de control anual, el Consejo examina las nuevas propuestas de los Estados. De acuerdo con este proceder, hasta la fecha se han aprobado 47 proyectos PESCO: a los 17 primeros proyectos originarios se unieron otros 17 en noviembre de 2018²⁵.y un año más tarde, en noviembre de 2019, el Consejo aprobó, también en formato PESCO, otros 13 proyectos. Este tercer lote de proyectos viene a reforzar las áreas de capacitación (6 proyectos), guerra naval (2 proyectos), fuerzas aéreas (1 proyecto) y de servicios conjuntos (4 proyectos).

Ante la imposibilidad de ahondar en los contenidos de todos estos proyectos, tan solo voy a destacar tres de ellos. Para la mejora de la formación de las tropas, se



aprobó la creación de un Centro de Coordinación del ámbito del ciberespacio y de la información (CIDCC), liderado por Alemania y que cuenta con la participación de Chequia, España, Hungría y Países Bajos. Persigue la puesta en marcha de la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2018, sobre defensa cibernética²⁶, para poder hacer frente a ciberataques cometidos con virus WannaCry o Petya. Este centro se concibe como un elemento militar multinacional permanente, especializado en ciberespacio y en el intercambio de información, donde los Estados miembros participantes contribuirán continuamente con el personal nacional, pero decidiendo de forma soberana, caso por caso, para qué amenaza, incidente u operación contribuyen con medios o información .

Por otra parte, ante los retos actuales que se presentan en el Mediterráneo, los europeos apuestan por la renovación de sus buques militares y se aprueba el diseño y desarrollo de una nueva *Corbeta Europea de Patrulla (EPC)*. Será liderado Italia, pero se desarrollará junto con Francia y Grecia. Su objetivo es diseñar y desarrollar un prototipo para una nueva clase de barco militar con un enfoque modular y flexible que permita alojar varios sistemas y cargas útiles, para lograr la realización de diversas tareas y misiones.

Por último, en relación con las fuerzas aéreas existe un proyecto altamente interesante liderado por España, aprobado en noviembre de 2019. El denominado *Ataque electrónico Aerotransportado (AEA)* se desarrollará junto a Francia y Suecia – y, aunque no figuran en el anuncio PESCO – fuentes oficiales aseguran que Alemania también está incluida en el proyecto. El proyecto busca tecnología puntera versátil para facilitar la seguridad de la llamada “guerra electrónica” aérea. La idea no es, sin embargo, exclusiva de los europeos. El primer prototipo de esta capacidad es el Growler EA-18G, de la armada norteamericana, que todavía está en fase de estudio y desarrollo y que también persigue un sistema de armas de ataque aerotransportado de alta capacidad y potencia, que inhiba radares e interrumpa cualquier tipo de dispositivos de comunicación. Esta capacidad permitirá a las fuerzas aéreas europeas y de la OTAN operar de manera segura dentro de los territorios de la UE y la proyección de la fuerza en otras áreas potenciales de operaciones. Se espera que el sistema sea interoperable con los activos de los Estados miembros de la UE existentes y planificados y en operaciones entre dominios. El proyecto es complejo, ya que cubre el diseño, desarrollo y prueba de una capacidad de interferencia múltiple (que incluye interferencia y escolta), que se basará en núcleos tecnológicos existentes de última generación a nivel de las industrias europeas, incluyendo en particular las actividades ciberelectromagnéticas (CEMA). Para ello, el sistema debe seguir un enfoque de desarrollo modular, capaz de integrarse dentro de la aeronave o en una configuración de pod, para que pueda ser compatible tanto con aeronaves tripuladas.

Tras la reunión del 12 de noviembre de 2019, cuando se aprobó el proyecto, la Ministra española de Defensa en funciones, Margarita Robles, destacó que “el nuevo

sistema (a desarrollar) de protección electrónica aérea tendrá carácter defensivo ante cualquier ataque de carácter electrónico a barcos o aeronaves y que se trata de “un sistema de protección que la OTAN no tiene y que se espera que pronto se pueda poner en marcha en el ámbito de la UE”²⁷. Según Indra, la principal empresa española del sector defensa que asume el proyecto, su objetivo es desarrollar un arma de guerra electrónica que pueda ser integrada en la aviónica de los aviones de combate o transportada en posiciones externas en el propio avión, ya que – según las previsiones de Indra – se espera que este requisito aumente en importancia a medida que los avances en las armas antiaéreas amenacen con hacer de la aviación militar una misión arriesgada en las próximas décadas. Indra cuenta con el apoyo de la sueca Saab, la italiana Eletronicca, la francesa Thales, así como de la alemana Hensoldt.

Cuando esté operativa esta nueva capacidad AEA se espera que pueda asumir además parte del trabajo de apoyo del *Futuro Sistema Aéreo de Combate (FCAS)*, que aspira a crear un nuevo avión de combate de sexta generación tripulado y de altas prestaciones, acompañado por un conjunto de armas nuevas y actualizadas, y por un conjunto de sistemas no tripulados (transportadores por control remoto) conectado mediante una nube de combate y su ecosistema. Por el momento es solo un proyecto bilateral del eje franco-alemán en desarrollo, al margen de la PESCO, que – llegado el caso – en 2040 sustituirá a los actuales cazas Eurofighter y Rafale. Su desarrollo podría contar a partir del verano de 2020 con la participación activa de España,²⁸ bajo el liderazgo industrial de Indra y con la participación también Airbus, ITP, Sener, GMV y Tecnobit, que ya están desarrollando un nuevo concepto de soluciones multisensor para el equipamiento del futuro caza gracias a la reserva presupuestaria el Ministerio de Defensa de 110 millones de euros, a liberar entre 2019 y 2022²⁹. Por su parte, Alemania y Francia ya han adjudicado a Dassault Aviation, Airbus y a sus socios MTU Aero Engines, Safran y MBDA el contrato marco inicial para el desarrollo industrial de demostradores tecnológicos de la plataforma (el avión), el motor, los sistemas de control remoto... Todas estas empresas están implicadas también en el desarrollo de un entorno de simulación que garantice que el entramado de demostradores encaja dentro del mismo sistema. En paralelo, se han negociado los acuerdos previos para la incorporación de España al proyecto, por lo que el desarrollo del nuevo caza europeo podría presentarse próximamente como un nuevo proyecto PESCO. Esto supone, sin duda, un atractivo industrial y político para España y sobre todo – en términos muy prácticos – el acceso a la cofinanciación del Fondo Europeo de Defensa (FED), una vez que se apruebe el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, ya que con la incorporación de España se cumple el requisito exigido para la cofinanciación de que los proyectos se ejecuten por un mínimo de tres compañías de tres Estados miembros diferentes. Si el FED llega a cubrir al menos el 80% de los costos elegibles, el incentivo PESCO resulta nada despreciable.



6. Reflexiones finales

Con cuanto antecede es evidente que la PESCO no supone la atribución de competencias a la UE en materia de seguridad y defensa; sino que, mantenido su carácter intergubernamental, esta política cuenta con una nueva herramienta para avanzar en las tareas pendientes: la progresiva mayor inversión en defensa y el desarrollo de capacidades operativas efectivas y bien pertrechadas tecnológicamente. Además, esta inversión en investigación y desarrollo de proyectos concretos contribuirá al “mercado común de Defensa”. Esta Cooperación es mucho más que una mera cooperación clásica en las relaciones internacionales, en el sentido de asumir obligaciones solo de comportamiento; es – al contrario – el primer compromiso jurídico exigible a 25 Estados miembros de la Unión – de un total ahora de 27 miembros – para actualizar, modernizar y adecuar sus capacidades militares, estructuras y equipos de defensa. Supone avanzar, por lo tanto, *en la construcción de la PCSD con una medida* de calado y aprovechando las estructuras y medios ya existentes en la UE, como son la AED y el SEAE. Con este acuerdo se afianzan las condiciones y las estructuras conjuntas necesarias para la deseada mayor capacidad. La puesta en marcha de la PESCO corrobora una vez más nuevo la idea de Robert Schumann de “avanzar paso a paso” en la construcción de Europa.

El balance final sobre los resultados obtenidos por la PESCO se hará en 2025, cuando culmine su segunda fase, tal y como se contempla en el punto 3 del anexo III de la decisión PESC 2017/2315. Solo entonces los Estados participantes decidirán si asumen nuevos compromisos de futuro. Esto no impide, en absoluto, tomar el pulso a la evolución de los compromisos y proyectos asumidos hasta la fecha. El dato de que, hasta la fecha, el Consejo ha aprobado 47 proyectos PESCO de muy diversa índole reflejan las buenas predisposiciones de los Estados participantes para la mejora de sus capacidades y un optimismo saludable sobre el conjunto de iniciativas en el marco de esta Cooperación, aunque condicionado por la compleja negociación del marco plurianual presupuestario de la UE tras el brexit. En contra de ciertas previsiones negativas y las iniciales reticencias del grupo de Visegrado, la PESCO ha demostrado en tres años que es un motor relevante hacia una auténtica política común de defensa³⁰, tanto por el alto número de Estados que participan, como por el alto número de proyectos que desarrollan.





El Fondo Europeo de Defensa y la Base Tecnológica Industrial de la Defensa.

Felix Arteaga

Investigador principal de seguridad y defensa.
Real Instituto Elcano

Para quienes no pueden seguir de cerca los progresos de la defensa europea, los cursos de verano, y en este caso las publicaciones asociadas a ellos por las circunstancias creadas por el COVID-19, representan una oportunidad para ponerse al día del estado de la cuestión y de las tendencias previsibles. Aunque la parte principal de esta publicación se va a centrar en la parte industrial y económica de la defensa, es necesario contextualizar su desarrollo en el marco general de avances en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de los últimos años.

Esta ponencia comienza por describir el proceso de relanzamiento de la defensa europea entre la crisis económica de 2008 y la crisis política de 2016. Al encuadramiento cronológico le sigue una descripción conceptual de los contenidos de defensa incluidos en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE y en sus instrumentos de implementación. Ya dentro del objeto de la ponencia, se analiza la interacción entre el Fondo Europeo de Defensa (European Defence Fund, EDF) y la base industrial y tecnológica de la defensa europea (European Defence Technological and Industrial Base, EDTIB). Se evalúan los distintos programas derivados de la financiación europea y, a continuación, se repasan los interrogantes y las tendencias que afectan al futuro, una reflexión que al autor le hubiera gustado discutir con los asistentes al Curso de Verano en su formato presencial.

1. Introducción

La reactivación de la defensa europea no ha tenido suerte con las crisis. En 2008, y cuando la Presidencia francesa del Consejo de la UE quiso revisar la estrategia de 2003¹ lo impidieron circunstancias desfavorables como el referéndum irlandés sobre el Tratado de Lisboa, la guerra entre Rusia y Georgia o la crisis financiera. Algo parecido parecía que iba a ocurrir cuando la Alta Representante, Federica Mogherini, elaboró su Estrategia Global² en medio de las tensiones de la 'primavera árabe', la anexión rusa de Crimea, la proclamación del Califato islámico en Irak y Siria, los ataques terroristas en ciudades europeas, la crisis migratoria y el referéndum británico para su salida de la UE.

Pero la defensa europea contaba detrás de esas circunstancias desfavorables con el impulso de Francia y Alemania. En abril de 2016, el Consejo franco-alemán de

seguridad y defensa acordó impulsar la defensa europea, colaborar con la elaboración de la Estrategia Global, potenciar la autonomía estratégica de la UE y la industria europea de defensa, criterios que ya constaban en sus documentos estratégicos de seguridad y defensa previos. Inmediatamente después de conocerse el resultado del referéndum del Reino Unido, sus ministros de defensa propusieron a sus homólogos integrarse en una Unión de Seguridad³ y juntos propusieron las líneas maestras de la Declaración de Bratislava para implementar la Estrategia Global en los seis meses siguientes⁴. El impulso franco-alemán no fue suficiente y Francia y Alemania tuvieron que apoyarse en Italia y España para desarrollar la Estrategia Global en sus principales hitos: el nivel de ambición, la autonomía estratégica, la cooperación estructurada permanente, las operaciones militares y las relaciones OTAN-UE que se analizan a continuación.

El nivel de ambición se refiere a la dimensión del esfuerzo militar que se exige a la defensa europea. Normalmente, ese esfuerzo se define en las estrategias militares o en los libros blancos de defensa nacionales, y aunque la Estrategia Global preveía la elaboración de una estrategia de defensa que la complementara, no se ha llegado a elaborar todavía. En su lugar, el Consejo Europeo de noviembre de 2016 fijó como objetivos de su nivel de ambición la gestión de crisis en los conflictos externos, la asistencia para reforzar los países vulnerables y la protección de la población. Entre los tres no figura la defensa del territorio, un objetivo previsto en el Tratado de Lisboa, pero que los Estados europeos que pertenecen a la OTAN prefieren seguir delegando en esa organización⁵.

Sin una estrategia militar, es muy difícil desarrollar el concepto de autonomía estratégica porque se desconoce a qué fines políticos sirve el poder militar. La Estrategia Global se limita a señalar que la UE, dentro de los tres ámbitos señalados de su nivel de ambición, tiene que poder actuar en colaboración con terceros donde sea posible (preferentemente con la OTAN desarrollando el acuerdo UE-OTAN de Varsovia de junio de 2016) y unilateralmente cuándo y dónde sea necesario (esta actuación no se ha traducido hasta ahora en operaciones militares exigentes debido a la dependencia estratégica de la UE). Esta doble posibilidad, actuar sólo o en compañía de terceros, es la que realmente corresponde a un actor estratégico autónomo y es el objetivo que se persigue con el relanzamiento de la defensa europea. La autonomía estratégica a la que se aspira tiene tres componentes: el político (estrategia), el operativo (capacidades) y el industrial (equipos) que deben desarrollarse equilibradamente para preservar su coherencia. Sin una estrategia definida, la autonomía corre el riesgo de que primen los intereses industriales o militares sobre los políticos, por lo que la defensa europea podría acabar con capacidades operativas y equipos que no sirvieran a una finalidad política. De ahí que el desarrollo de la EDTIB no pueda orientarse como una parte de la política industrial europea sino como una parte de la PCSD, una necesidad que se torna más relevante en un contexto geopolítico marcado por la confrontación.

Otro hito importante es el desarrollo de la cooperación estructurada permanente



(Permanent Structured Cooperation, PESCO). Prevista en el Tratado de Lisboa como una forma de colaboración muy avanzada –más incluso que la colaboración reforzada en otras políticas– entre los Estados miembros con más capacidad y voluntad (willing and able) de contribuir a la PCSD⁶, no se activó hasta diciembre de 2017 bajo el impulso, una vez más, del grupo de países formado por Francia, Alemania, Italia y España. Estos países elaboraron los criterios comunes incluidos en una notificación conjunta al Consejo y a la Alta Representante que firmaron 23 de los 28 Estados miembros⁷. Para lograr la incorporación de la mayor parte posible de miembros, la PESCO rebajó los requisitos de exigencia fijados en Lisboa. La inclusividad fue positiva para la cooperación industrial, especialmente porque los proyectos PESCO pueden gozar de un 10% de sobrefinanciación de fondos EDF⁸, pero la inclusividad hizo que desarrolló más por la parte industrial de los proyectos que por la parte de las operaciones necesarias para asegurar la autonomía estratégica.

Las misiones y operaciones militares han sido un activo de la PCSD desde 2003, si bien su exigencia militar se ha limitado a misiones de interposición, vigilancia y adiestramiento. Las fuerzas armadas de los Estados miembros han participado en ellas y la UE dispone de estructuras de mando, pero no de unidades de intervención (los llamados battle groups no se han utilizado nunca). Uno de los objetivos de la PESCO era la de potenciar la cooperación operativa de los Estados miembros, pero muchos de ellos carecían de la voluntad y de la capacidad para hacerlo. A lo anterior se une el coste económico de la participación, ya que la mayor parte de los gastos de las operaciones recaen sobre los presupuestos nacionales, y la dificultad de generar contingentes, porque no todos los Estados miembros cuentan con los equipos y fuerzas necesarias para la proyección, con lo que a la UE le resulta difícil poner en marcha y sostener sus intervenciones. Como resultado, el gobierno francés lanzó su Iniciativa Europea de intervención, abierta a todos los países europeos, participen o no en la PCSD, y que se gestiona por sus participantes al margen de la PCSD y de la PESCO⁹.

Finalmente, las relaciones de la UE con la OTAN han superado el punto muerto en el que se encontraban y la cooperación ha comenzado a mejorar desde el Acuerdo de Varsovia de 2016¹⁰. La mejoría contrasta con las declaraciones hostiles del presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, denostando a sus aliados europeos, tomando decisiones unilaterales y menospreciando la utilidad de la relación transatlántica¹¹. Las declaraciones no han puesto en riesgo todavía el presente de la OTAN, pero han sembrado dudas sobre su futuro, una duda que alimenta la necesidad de una defensa europea al margen de la OTAN pero que carece de concreción¹².

La Comisión Europea y la base tecnológica e industrial de la UE

La Comisión ha estado excluida del protagonismo en la construcción de la defensa europea. Su papel, limitado a guardar los intereses industriales del mercado único se enfrentaron al obstáculo insalvable del art. 296 del TUE, –actualmente el 346– que dejaba las decisiones del mercado de la defensa en manos de los Estados miem-

bro por razones de seguridad nacional. La marginación del sector industrial de la defensa protegía a las industrias de defensa de las normas del mercado interior, pero en contrapartida, les excluía de las ayudas a la investigación de programas como los de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) o de los Programas Marco de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de la UE, de los que se sí podían beneficiar las tecnologías duales y las de seguridad.

Tímidamente, la Comisión comenzó en 2009 a proponer directivas sobre adquisiciones (2009/81) y transferencias (2009/43) para acercar las prácticas de la ED-TIB a las del mercado único, pero su ambición cambió completamente en los años posteriores, cuando la crisis económica puso en riesgo la existencia de la EDTIB. La caída de los presupuestos de defensa y de las adquisiciones nacionales tras la gran crisis económica de 2008 hizo que los grandes sectores industriales y los gobiernos de Francia, Alemania y Reino Unido se movilaron para reactivar la EDTIB. El Consejo Europeo de diciembre de 2012 pidió a la Alta Representante, al Servicio Europeo de Acción Exterior, a la Agencia Europea de la Defensa y a la Comisión que se movilaran para reforzar la PCSD, desarrollar las capacidades civiles y militares pendientes y reactivar la competitividad de la base industrial europea y, para evaluar sus resultados, se convocó un Consejo monográfico sobre defensa en diciembre de 2013.

Aprovechando la oportunidad, la Comisión presentó una Comunicación en julio en la que se ofrecía como promotor, financiador, comprador e, incluso, operador de equipos de defensa, en un sector estratégico para la UE (96.000 millones de euros, 400.000 empleos directos y unos 960.000 indirectos en 2012)¹³. También se abrió a permitir el acceso de la industria de defensa a los fondos de I+D destinados al desarrollo regional y a la investigación civil, potenciar la seguridad del suministro, proteger las industrias y tecnologías críticas, armonizar los estándares de equipos y apoyar la especialización e integración de las pymes en redes regionales (clústeres). En contrapartida, la Comisión pretendía suprimir las preferencias nacionales en las adjudicaciones (el 75% del total), la exigencia de compensaciones (offsets) por las adquisiciones y las ventas gobierno a gobierno o las regidas por cuerdos internacionales que escapaban a su control¹⁴.

La propuesta de la Comisión, a pesar de los apoyos expresados, suponía un cambio radical para el sector industrial. La racionalización del mercado interior suprimía las barreras que protegían las industrias nacionales y abrió un mercado donde tenían más oportunidades de competir con ventaja las industrias de los países grandes, lo que ponía en riesgo del resto de los países y de las cadenas nacionales de suministro. Por otro lado, la racionalización del sector obedecía a criterios industriales, con el consiguiente riesgo de desconexión con los objetivos políticos y operativos de la PCSD¹⁵.

El Consejo moderó la ambición de la Comisión y reafirmó el carácter intergubernamental de la PCSD, aunque confirmó su papel como dinamizador de la EDTIB en colaboración con los Estados miembros, la Agencia Europea de Defensa y la Alta Representante¹⁶. Precisamente, y para equilibrar el avance industrial, se encargó a



esta última, Federica Mogherini, que presentara en 2015 un informe sobre el cambio del contexto estratégico y que acabó dando origen a la Estrategia Global de 2016. Entre las conclusiones de ese Consejo figuran ya alguna de las líneas maestras que ha seguido el recorrido industrial de la Comisión en los años posteriores. El Consejo respaldó el papel regulador de la Comisión, con lo que a partir de entonces comenzó a crecer la Comisión como motor dinamizador de la EDTIB mediante sus directivas y reglamentos. También respaldó la necesidad de coordinar los planeamientos europeos de defensa, lo que culminó en su revisión anual (Coordinated Annual Review on Defence, CARD) actual; así como la extensión de las ayudas de I+D a la defensa, lo que condujo a las acciones preparatorias del plan de acción (European Defence Action Plan, EDAP) posterior. Por último, y para orientar el esfuerzo industrial a satisfacer necesidades operativas de la PCSD, se identificaron algunas necesidades básicas para la autonomía estratégica como las aeronaves pilotadas a distancia de gran autonomía y altitud media, los aviones multifunción de reabastecimiento en vuelo y transporte, las comunicaciones por satélite o la ciberdefensa (a los que se añadirían otros proyectos mediante la denominada PESCO).

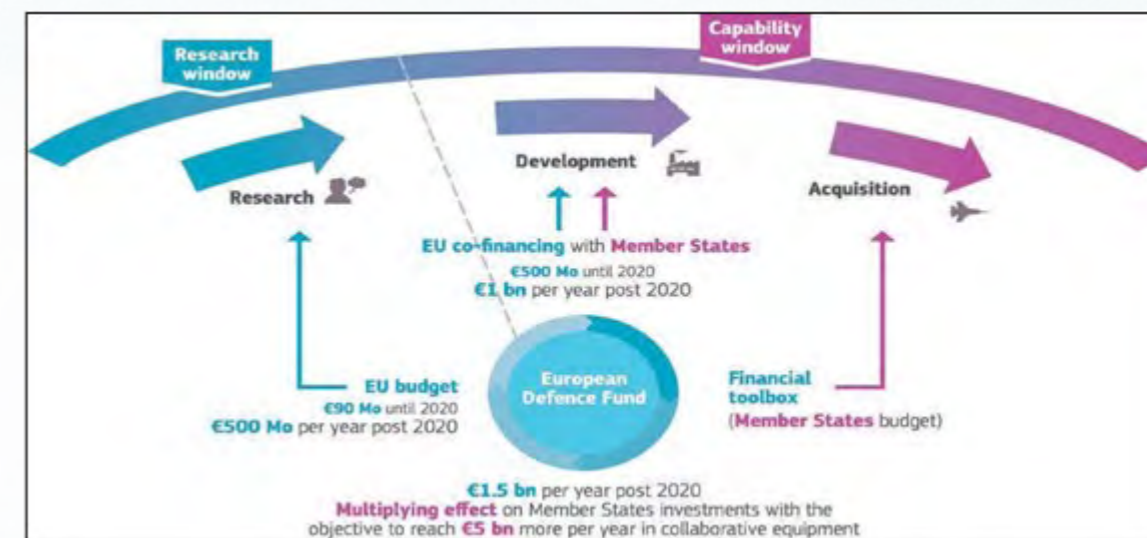
La defensa europea fue una prioridad para la nueva Comisión desde 2014 y una apuesta personal para su presidente Jean-Claude Juncker que se explican en este contexto de cambio en el que la Comisión se convirtió en un agente de transformación (game changer)¹⁷. No obstante, la Comisión, conocedora de que su papel respecto a la defensa tenía una frágil base en los Tratados evitó progresar demasiado deprisa en sus funciones para no ponerse a los Estados miembros en contra, por lo que presentó sus medidas como complemento –no como sustitución– de las competencias y obligaciones nacionales para fomentar la cooperación industrial entre las empresas europeas y siempre sujetos a las limitaciones de los tratados sobre defensa.

Para desarrollar el mandato del Consejo Europeo de diciembre, la Comisión elaboró en 2014 una Hoja de Ruta para facilitar el acceso de la industria de defensa a fondos I+D de los que estaba excluida, por lo que tuvo que elaborar una línea de financiación especial mediante una Acción Preparatoria en colaboración con la Agencia Europea de la Defensa (European Defence Agency, EDA) y con un Grupo Asesor de personalidades de Alto Nivel¹⁸. Posteriormente, la Comisión siguió trabajando en paralelo a la elaboración de la Estrategia Global¹⁹ y en noviembre de 2016 presentó su Plan de Acción Europeo de la Defensa (European Defence Action Plan, EDAP)²⁰, un plan estratégico para racionalizar la EDTIB y progresar hacia la autonomía estratégica europea. El EDAP contenía tres componentes básicos: un fondo europeo de defensa (European Defence Fund, EDF), el fomento de las inversiones en las cadenas de suministro de la defensa y el refuerzo del mercado único de la defensa.

El fondo europeo de defensa (EDF) se diseñó para financiar la investigación de capacidades de defensa (Preparatory Action for Defence Research, PADR), el desarrollo de esas capacidades hasta la fase de prototipos (European Defence Industrial Development Programme, EDIDP) y, en tercer lugar, para prorrogar y ampliar la finan-

ciación común en el siguiente Marco Financiero Plurianual (2021-2027). En conjunto, y como refleja la Figura 1, el EDAP proponía financiar una experiencia nueva para la Comisión en dos fases. En la primera, y como experiencia piloto, se financiaban algunos proyectos de investigación tecnológica con 90 millones de euros hasta 2020 (25 millones para 2017, 40 millones para 2018 y 25 millones en 2019) y otros de desarrollo de capacidades (500 millones de euros para 2019-2020).

Figura 1. El Plan de Acción Europeo de la Defensa



Fuente: Comisión Europea

El EDAP se completó en junio de 2018 con una propuesta de la Comisión para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y la propuesta de reglamento del Fondo Europeo de Defensa. En el primero, la Comisión proponía dedicar hasta 13.000 millones de euros a partir de 2020 a razón de 1.500 millones anuales con el objetivo de incentivar una cofinanciación de los Estados miembros de unos 5.000 millones anuales, lo que situaría a la Comisión entre los cuatro primeros inversores de la UE.

El segundo componente del EDAP buscaba desarrollar y consolidar cadenas de suministro de defensa en la UE en las que participaran todas las empresas independientemente de su tamaño: grande, las pequeñas y medianas (pymes), de capitalización intermedia (mid-caps) o de emprendimiento (start-ups). Para ello se adaptaron algunos instrumentos ofreciendo acceso a préstamos o avales del Banco Europeo de Inversiones, a fondos estructurales y de inversión europeos (Fondos EIE) o a fondos regionales (FEDER). Se completaba con programas para mejorar la formación (Erasmus) y la competitividad de las pymes (COSME), así como potenciar los clústeres regionales de excelencia (Red Europea de Regiones relacionadas con la Defensa) aprovechando las estrategias regionales de especialización inteligente.

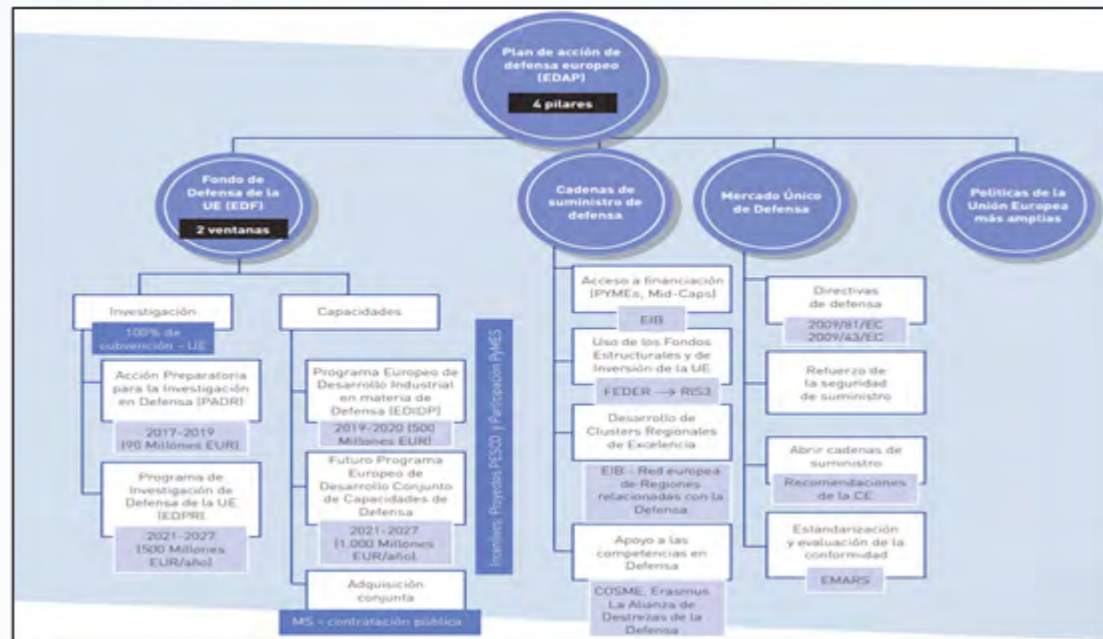
El EDAP también reforzaba la capacidad regulatoria de la Comisión para reducir las



trabas proteccionistas del sector y crear un mercado europeo de equipos de defensa abierto y competitivo. Además de adoptar medidas para aplicar efectivamente las directivas de adquisiciones (2009/81/EC) y de transferencias intracomunitarias (2009/43/EC) señaladas anteriormente, se recomendaba elaborar otras para aumentar la confianza entre los Estados miembros y garantizar la seguridad del suministro en situaciones de crisis, un elemento crucial para desarrollar el mercado europeo de la defensa.

En resumen, el EDAP puso en marcha las principales líneas de acción por las que ha progresado la construcción de la EDTIB en los años siguientes y que se recogen en la Figura 2.

Figura 2. Líneas maestras del Plan de Acción Europeo de la Defensa



Fuente: TEDAE²¹, p. 8.

La financiación común no cubre las adquisiciones finales de equipos, que corresponden a los Estados miembros, ni la investigación y desarrollo de cualquier equipo, sino de aquellos que coadyuben a asegurar la autonomía estratégica, se hagan en cooperación y generen retornos tecnológicos que beneficien la competitividad de la industria en general. Para asegurar esta vocación finalista del EDF, la Comisión, el Parlamento y los Estados miembros tuvieron que regular ex-novo la asignación de fondos comunes a proyectos de defensa.

Lo primero fue regular el EDF²², sentando las bases legales de la financiación, sus objetivos y presupuestos, la cofinanciación, los participantes, el proceso de selección y el plan de evaluación de sus resultados. Por el lado de la investigación, la gestión del

programa PADR dedicado a evaluar la utilidad de las nuevas tecnologías para la defensa se delegó en la Agencia Europea de la Defensa y se han ido sucediendo regularmente las convocatorias y las adjudicaciones de proyectos hasta agotar los fondos disponibles en 2020²³. Por el lado del desarrollo y la aplicación de esas tecnologías a la defensa, se consensó un Reglamento para regular las condiciones de participación y los procedimientos de selección de los proyectos (gestión directa de la Comisión asesorada por expertos independientes asignación de los fondos EDIDP²⁴ y, posteriormente, la Comisión aprobó el plan de trabajo hasta 2020²⁵.

Finalmente, hay que mencionar la importancia para el acervo comunitario de la defensa de la creación de la Dirección General de Industria de Defensa y Espacio (DG DEFIS) dentro de la Comisión. Su creación por la nueva Comisión reconoce, por un lado, la importancia del sector de la defensa y el espacio para el fomento de la competitividad de la industria europea en general y, por otro, la importancia de que la Comisión adquiera cuanto antes la experiencia que se precisa para la gestión de un sector industrial tan complejo.

El EDF y la EDTIB, entre los acuerdos formales y su ejecución real.

Con las precauciones debidas a su reducida vigencia en el tiempo, se pueden valorar positivamente los instrumentos para favorecer la cooperación industrial entre compañías europeas de defensa y seguridad: se han asignado fondos, aprobado programas y ejecutado los proyectos de acuerdo con la planificación prevista y en menor tiempo de lo esperado. La colaboración entre la Comisión, los Estados miembros y el sector se ha evidenciado en la multiplicación de sesiones informativas (info-days), del número de consorcios entre compañías europeas de distinto tamaño y procedencia geográfica y de los proyectos cooperativos aprobados con los programas PADR y EDIDP.

Tras el reconocimiento de sus progresos, y con la finalidad de divulgación de esta ponencia, se van a exponer algunos factores que generan incertidumbre sobre el futuro y la eficacia de la EDTIB y el EDF. No obstante, hay que recordar al lector que los programas analizados en el apartado anterior tenían como misión la de servir como experiencia de rodaje para la Comisión, una recién llegada al sector de la industria de defensa, y para los procedimientos de decisión aprobados, un consenso complicado por la divergencia de intereses. El proceso de autoaprendizaje implica la comisión de errores, por lo que los resultados de los primeros años deben contar para su evaluación y adaptación en el futuro.

Un primer elemento de confusión se refiere a la desconexión entre los avances industriales señalados y la estrategia a la que deben servir. La necesidad de poner en marcha iniciativas como la PESCO ha llevado a la aprobación de proyectos que no tenían un sustento estratégico detrás ni respondían a las prioridades de desarrollo de capacidades de la Agencia Europea de la Defensa (Capability Development Plan, CDP) o aportaban valor significativo a la autonomía estratégica. Para paliar



esta carencia, los Ministerios de Defensa de Alemania, Francia, Italia y España han propuesto en mayo de 2020 a la Comisión proceder a elaborar una orientación estratégica para la defensa (strategic compass) antes de que acabe el año y revisar los criterios comunes de la PESCO para el nuevo ciclo 2021-2025 en su Revisión Estratégica de 2020²⁶. Si los Estados miembros respaldan esta iniciativa, y dado que en 2020 también se aprobará el primer ciclo CARDS para la coordinación de planeamientos nacionales, la EDTIB podría comenzar a equilibrar la coherencia entre los elementos políticos, operativos e industriales de su autonomía estratégica.

La financiación del EDF, que parecía bien encarrilada, aporta también incertidumbre al desarrollo futuro de la EDTIB. La Comisión saliente propuso la cifra señalada de 13.000 M€ para la defensa en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (Multiannual Financial Framework, MFF), pero la propuesta de la Presidencia finlandesa para la negociación del marco en diciembre de 2019 redujo esta cifra a la mitad (6.014 M€) antes incluso de que se desencadenara la pandemia del COVID-19. La nueva Comisión ha mantenido la financiación de la defensa entre sus prioridades y ha incrementado su total hasta 9.080 M€ para el MFF revisado en mayo de 2020²⁷. Es probable que la cifra final, pendiente de negociación con el Parlamento Europeo y los Estados miembros, mantenga una cifra similar para financiar la EDTIB, pero su negociación arroja dudas sobre la prioridad de la defensa entre las políticas comunes y los recortes restan estímulos a la cofinanciación por parte de los Estados participantes que, además, y debido a los efectos económicos de la pandemia, tendrán que revisar sus prioridades presupuestarias.

La participación en los proyectos ha sido también objeto de debates. Un primer debate ha surgido por la participación de terceros en los proyectos de la EDTIB financiados con fondos EDF. La polémica se avivó por las críticas de Estados Unidos a la UE por las restricciones al acceso de terceros países, incluidos los aliados de la OTAN, a los proyectos financiados con fondos EDF o a los proyectos acordados en el marco de la PESCO²⁸. Las condiciones de acceso de terceros han sido, y seguirán siendo, objeto de controversia porque muchos de los Estados miembros mantienen relaciones industriales preferentes con países terceros como Estados Unidos o el Reino Unido y porque el desacuerdo entre aliados puede tensar aún más las relaciones transatlánticas²⁹. Debido a su importancia, algunos países europeos han apoyado la flexibilización de las condiciones hasta el máximo posible³⁰, pero existen argumentos contrarios que abogan por la reciprocidad, la soberanía tecnológica, la seguridad del suministro, la propiedad intelectual o el mercado para reivindicar una regulación restrictiva.

Las iniciativas de la Comisión son finalistas, pretenden racionalizar el sector industrial de la defensa y potenciar su contribución a la competitividad general de la industria europea. La racionalización de la EDTIB conduce inevitablemente a una concentración del sector a gran escala en la UE, reduciendo las cadenas de valor y aumentando su competitividad. La racionalización conlleva la existencia de ganadores y perdedores, por lo que existe la preocupación por la equidad de sus reglas,

ya que, según los criterios a seguir, algunos países podrían perder más que otros en el proceso. La EDTIB ya presenta grandes diferencias entre las bases tecnológicas e industriales nacionales, una diferencia que podría acentuarse tras la pandemia si países con mayores recursos económicos como Alemania y Francia, pueden financiar más a sus industrias que los países como España e Italia, con mayores dificultades financieras. La alteración temporal de las reglas de la competencia para superar el COVID-19 abunda en este riesgo³¹, aunque sus condiciones limitan la entrada de capital público y la adquisición de compañías. Paradójicamente, la Comisión, que ha tratado de proteger los activos estratégicos frente a inversores no comunitarios apoyados por fondos públicos mediante el Reglamento 2019/452³², podría acabar facilitando la adquisición esos activos por los grandes 'campeones' europeos.

Para concluir esta ponencia escrita, cabe mencionar la necesidad de reforzar el control democrático de una política pública. La ponencia describe los acuerdos de gobernanza para gestionar la aplicación de fondos EDF a la EDTIB elaborados por los Estados miembros, el Consejo y la Comisión, pero una gestión de fondos públicos debería tener una mayor supervisión del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales. El primero se ha mostrado muy activo en la negociación del Reglamento EDIDP y lo seguirá siendo a medida que la codecisión presupuestaria le da un papel más relevante del que los Tratados le otorgaban en cuestiones de defensa. Sin embargo, su capacidad de evaluación sobre los resultados del EDF se limita a conocer las evaluaciones periódicas de la Comisión, lo que reduce su capacidad de influencia sobre los programas de trabajo o sobre su control, una limitación aún mayor para los parlamentos nacionales que carecen de la formación y los medios necesarios para evaluar todas las implicaciones estratégicas, operativas, industriales y tecnológicas de los proyectos desde el punto de vista del control democrático de los gestores³³.



6

El Fondo Europeo de Defensa, o cómo favorecer a la industria militar.

Teresa de Fortuny

Investigadora del Centre Delàs d'Estudis per la Pau.

1. Introducción

En septiembre de 2016, Jean-Claude Juncker, en aquel momento presidente de la Comisión Europea, en su declaración sobre el Estado de la Unión¹ hizo pública la intención de la UE de financiar la investigación y el desarrollo de productos y tecnología militares y anunció la creación de un Fondo Europeo de Defensa (de ahora en adelante el Fondo). El objetivo era potenciar la innovación y la competitividad de la industria europea de defensa. El Fondo gozará de cofinanciación a partir, por un lado, del presupuesto comunitario de la UE para el periodo 2021-2027 y, por otro lado, de los presupuestos nacionales de los Estados miembros. De hecho, está previsto que, en los proyectos de desarrollo que sean subvencionados, los Estados miembros se comprometan a aportar el 80% de los costes. Se estima que la suma de recursos procedentes del presupuesto comunitario y de los recursos procedentes de los Estados miembros superará los 50.000 millones. Por primera vez en la historia de la UE, este organismo comunitario decidía financiar investigación estrictamente militar. El 18 de abril de 2019 el Parlamento Europeo aprobó la implementación del Fondo. La industria europea de defensa y seguridad lograba así un objetivo que venía persiguiendo desde hacía años² ya que, juntamente con algunos centros de investigación militar, llevará a cabo dicha investigación militar, se beneficiará de las subvenciones del Fondo y, con posterioridad se lucrará con la venta de los resultados de la investigación.

En la decisión de implementación del Fondo ha tenido un papel crucial el sector industrial armamentístico y de seguridad europeo. En 2015 la Comisión Europea creó un Grupo de Personalidades con la misión de asesorar sobre investigación militar, con una representación importante de dicho sector. La propuesta del Fondo surgió de ese Grupo de Personalidades. Un proceso análogo al que, en la pasada década, desembocó en los programas europeos de financiación de investigación en seguridad.

2. Gestión del Fondo

Cuando Juncker hizo ese anuncio, la Comisión Europea ya llevaba cierto tiempo trabajando en ello. Ya en 2015 la Comisaria europea de Mercado Interno e Industria, Elzbieta Bieńkowska, había creado un Grupo de Personalidades (GoP), de asesora-

miento sobre investigación en defensa e invitó al sector de defensa a participar en él. La propuesta del Fondo surgió de ese GoP. De sus 16 miembros, siete eran presidentes de empresas de armamento (Indra, MBA, Saab, Airbus, BAE Systems, Leonardo y Liebherr-Aerospace), dos eran los presidentes de centros de investigación con una línea de investigación militar (Fraunhofer-Gesellschaft y TNO), uno era el director de un instituto de estudios internacionales (*Finnish Institute of International Affairs*) y solo seis eran políticos europeos. Ese GoP recomendó en 2016 la implementación de un programa de investigación en defensa que promoviera una base tecnológica e industrial de la defensa europea. Dicho programa se integraría en el Marco Financiero 2021-2027. La Comisión asumió las recomendaciones del grupo en aspectos como la propiedad intelectual, un mercado garantizado y, desde 2021, un programa de financiación generosamente bien dotado. Así se gestó el Fondo. En esa decisión tuvo, por tanto, un papel clave la industria europea de defensa y seguridad. Y significó la culminación de la jugada maestra que este sector industrial europeo viene llevando a cabo desde la década de los 2000. Fondos públicos subvencionarán la investigación (el 100% de los costes a cargo de la UE) y el desarrollo (20% a cargo de la UE y el 80% a cargo de los Estados miembros) de productos y tecnología militar. La industria llevará a cabo esa investigación, se quedará con la propiedad intelectual de los resultados y se lucrará más tarde con su venta. De hecho, la propia regulación del Fondo estipula que los Estados miembros se deben comprometer a la compra y uso de los productos resultantes.

3. Nihī novum sub sole

El proceso descrito es idéntico al que, en la década de los 2000, desembocó en un programa de la UE de investigación en seguridad. También entonces (2003) la Comisión Europea creó un GoP de asesoramiento sobre investigación en seguridad, en el cual participó el sector industrial de seguridad y defensa. También ese GoP sugirió la implementación de un programa de financiación de investigación en seguridad. En febrero de 2004 la Comisión seguía sus recomendaciones y anunciaba el lanzamiento de una Preparatory Action on Security Research (PASR)³. Se sentaban así las bases del *European Security Research Programme* (ESRP), cuyo objetivo era el desarrollo de tecnologías de seguridad y el impulso de una industria europea potente de seguridad. En 2007 el ESRP se integraba, con una dotación de 1.400 millones de euros, en el programa marco FP7 (*Seventh Framework Programme for Research and Development, 2007-2013*). El ESRP sigue hoy aún vigente como componente de seguridad del programa *Horizon 2020* (2014-2020) y está dotado con 1.700 millones de euros.

Invitada una y otra vez por los dirigentes de la Unión, la industria europea de defensa y seguridad ha formado parte de esos dos GoP, el de 2003 sobre investigación en seguridad y el de 2015 sobre investigación en defensa, órganos ambos que diseñaron las directrices de las políticas de seguridad y defensa comunitarias.

La Tabla 1 refleja el peso específico del sector privado de seguridad y defensa en los GoP de 2003 y 2015.



Empresa	GoP 2003	GoP 2015
AIRBUS (antes EADS)	X	X
BAE Systems	X	X
THALES	X	
LEONARDO (antes FINMECCANICA)	X	X
ERICSSON	X	
INDRA	X	X
SIEMENS	X	
DIEHL	X	
MBDA ⁴		X
Saab		X
Liebherr-Aerospace		X
Fraunhofer-Gesellschaft		X
TNO	X	X
	9/21	9/16

Tabla 1. Participación de empresas y de centros de investigación militar en los Grupos de Personalidades (GoP) de 2003 y 2015

No es coincidencia que la industria de armamento haya ampliado su producción hacia la tecnología de seguridad y vigilancia. A la fabricación de aviones o tanques se suma hoy la producción de radares, sensores, sistemas de detección, dispositivos de vigilancia y de identificación biométrica, tecnología para muros fronterizos.... Obviamente, esta diversificación de la producción dirigida a la tecnología de vigilancia y seguridad no es exclusiva del sector industrial europeo. Industrias armamentísticas como la norteamericana y la israelí destacan en ese sentido⁵. De aquel programa de investigación iniciado en los años 2000 surgió la tecnología de seguridad que hoy día el sector vende, por un lado, a los Estados comunitarios que quieren convertir la UE en una fortaleza frente a la inmigración (basta recordar los muros que se están construyendo por toda Europa) y, por otro lado, a terceros países fuera de la Unión a los que ésta externaliza el control migratorio.

Es decir, durante años la Unión Europea ya ha estado beneficiando a la industria europea de seguridad y defensa, primero con subvenciones destinadas a la investigación en seguridad y, más tarde, con la compra de los resultados de dicha investigación. Ahora la UE continuará favoreciendo al sector de defensa subvencionando investigación y desarrollo estrictamente militares y también incentivará la compra posterior de los productos y tecnologías resultantes de esa investigación.

4. Preparando el Fondo... y destacándose ya las empresas más beneficiadas

A modo de preámbulo⁶ de la implementación del Fondo, la UE puso en marcha dos

programas de financiación, dentro del período presupuestario de la Unión que finaliza en 2020. Son la *Preparatory Action on Defence Research* (PADR, 2017-2019), dotada con 90 millones de euros⁷ y el *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP, 2019-2020)⁸, que financia el desarrollo de prototipos, equipos y tecnología, con 500 millones.

En la mayoría de proyectos aprobados hasta el momento bajo la PADR⁹ y el EDIDP constan como adjudicatarias aquellas entidades cuyos presidentes eran miembros del GoP creado en 2015 para asesorar sobre investigación en defensa: Leonardo, Indra, Airbus, Saab, MBDA, Thales, TNO, Fraunhofer-Gesellschaft. Todo queda en casa. La Tabla 2 detalla los proyectos aprobados bajo la PADR y qué empresas participantes de los GoP son las adjudicatarias.

Proyectos	AIRBUS	INDRA	Leonardo	MBDA	Saab	Fraunhof.	TNO	€ por proyecto	TOTAL € proyectos
1. PYTHIA	0	0	0	0	0	0	0		947.610
2. OCEAN2020	0	2.940.000	5.190.000	1.300.000	3.120.000	2.660.000	1.750.000	16.960.000	35.480.000
3. GOSSRA	0	110.000	214.938	0	110.000	0	129.960	564.898	1.488.642
4. VESTLIFE	0	0	0	0	0	0	0		2.433.425
5. ACAMSII	0	0	0	0	0	281.937	391.157	673.094	2.631.507
6. SOLOMON	53.438	49.906	26.865	40.876	0	0	0	171.085	1.879.916
7. TALOS	119.834	0	381.200	1.160.028	0	0	505.625	2.166.686	5.399.005
TOTAL GoP	173.271	3.099.906	5.813.003	2.500.904	3.230.000	2.941.937	2.776.742	20.535.763	
TOTAL 7 proyectos									50.260.106

Tabla 2. Proyectos subvencionados por la PADR y empresas adjudicatarias participantes de los GoP

La subvención para los 7 proyectos asciende a 50.260.106 euros. Las entidades que formaban parte de los GoP participan en 5 de esos 7 proyectos, subvencionados con 46.879.070 euros. El 44% de esta última cifra, es decir 20.535.763 euros, se ha adjudicado a entidades integrantes de los GoP.

No consta en la tabla anterior el proyecto TWISTER (*Timely Warning and Interception with Space-based Theater surveillance*), porque no se dispone hasta el momento de los datos económicos. Este proyecto, integrado en el marco de la PESCO, fue aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 12 de noviembre de 2019. Se trata de un proyecto de defensa antimisiles que desarrollará un interceptor multifuncional europeo. Es pertinente mencionarlo en este apartado de las empresas beneficiadas porque se financiará mediante el Fondo de Defensa¹⁰ y porque la adjudicataria del proyecto es MBDA, una de las participantes en el Grupo de Personalidades de 2015.

Respecto al programa EDIDP, ya se ha hecho pública alguna convocatoria de con-



curso para posibles proyectos a subvencionar, pero están pendientes de resolución.

El presupuesto del Fondo no será la única partida de la Unión Europea destinada al ámbito militar. De hecho el mismo texto de regulación del Fondo anuncia que éste complementará otros dos programas de la UE propuestos por la Comisión, concretamente el *Connecting Europe Facility*, dotado con 6.500 millones de euros y destinado a mejorar las infraestructuras estratégicas de transporte de la UE para adecuarlas a la movilidad militar y el *Horizon Europe*, el nuevo programa de investigación e innovación que sucederá al programa *Horizon 2020* y que estará dotado con 100.000 millones. El programa *Horizon Europe* está concebido para la investigación en general, pero que sea mencionado en el texto regulatorio del Fondo indica que se prevé que una parte del programa se destine a investigación militar.

La implementación del Fondo irá en detrimento de otras partidas de la UE. El presupuesto global de la UE que la Comisión Europea propone para 2021-2027 es de 1.135.000 millones de euros. Un comunicado de prensa¹¹ de la Comisión de mayo de 2018 defendía la necesidad de aumentar la financiación de nuevas y urgentes prioridades de la Unión y que ello conllevaría recortes en otros capítulos. Sostenía la conveniencia de invertir, entre otros ámbitos, en las áreas de gestión de fronteras, seguridad y defensa. Y proponía reducir la financiación de la política agrícola común y la política de cohesión (que incluye la integración a largo plazo de los migrantes), en ambos casos aproximadamente un 5%.

Por otro lado, no es descartable en absoluto un transvase de recursos públicos en los presupuestos nacionales de los Estados miembros, desde partidas sociales al área de defensa. Y ello se deberá al compromiso, que les exige el reglamento del Fondo y que es asumido por los Estados, de subvencionar en buena parte los proyectos de desarrollo y a adquirir, posteriormente, los productos y tecnología resultantes.

5. Descripción general del Fondo

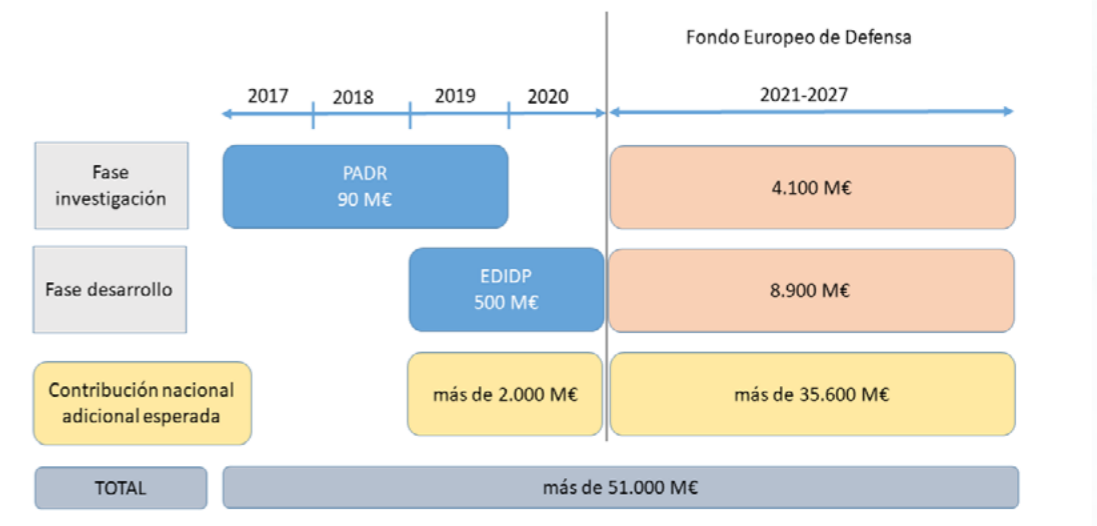
El gasto propuesto para el Fondo durante el periodo 2021-2027 es de 13.000 millones de euros, con cargo al próximo presupuesto de la UE: 4.100 millones para proyectos de investigación y 8.900 millones para proyectos de desarrollo. El texto de regulación¹² del Fondo nos dice que los objetivos del Fondo son la promoción de la industria europea de defensa y el fomento del consumo del mercado interior de tecnología y productos europeos de defensa. Promoverá la cooperación entre Estados miembros e impulsará la compra conjunta de equipos de defensa. Se aduce que la duplicidad actual de capacidades militares implica un mayor gasto y menor interoperabilidad. Se justifica todo ello en la inestabilidad en regiones próximas a Europa y en la emergencia de nuevas amenazas, como los ciberataques y otros retos más convencionales. Por un lado, es más que dudoso que la protección contra ciberataques requiera material militar. Tampoco se entiende por qué la gestión de la ciberseguridad ha de recaer en manos militares y no civiles. Por otro lado, si la inestabilidad a que se refiere el texto de regulación está relacionada con la inmigración, es preciso recordar que esa inmigración procede o bien de países con conflictos bélicos que

la UE alimenta exportando armas¹³, o bien de países en que la miseria (cuyas raíces podemos rastrear hasta el colonialismo y el postcolonialismo europeos) obliga a sus habitantes a emigrar.

Las subvenciones otorgadas por el Fondo abarcarán la investigación, el desarrollo de prototipos y la certificación de modelos. En la fase de investigación y diseño, la financiación del Fondo puede llegar al 100%. En la fase de desarrollo de prototipos, el Fondo complementará la inversión de los Estados miembros mediante la cofinanciación de hasta un 20%. Para actividades de ensayo, calificación y certificación (más allá de la fase de prototipos) se prevé una financiación por parte del Fondo de un 80%.

Se insiste en la conveniencia de impulsar un mercado interno de productos y tecnología de defensa. Un requisito para obtener subvención de un proyecto de desarrollo es la garantía de que determinados Estados miembros se han comprometido a usar, poseer o mantener el producto o tecnología final (Artículo 24 de la regulación). Para ello, el Fondo facilitará contratación pre-comercial mediante subvenciones a Administraciones contratantes. Se establecerán acuerdos financieros a disposición de los Estados miembros para el desarrollo y la adquisición conjuntos de capacidades de defensa.

El esquema a continuación refleja los datos económicos y la cronología del Fondo de Defensa y de los programas-*preámbulo* PADR y EDIDP:



Según la normativa del Fondo sólo pueden optar a financiación las entidades establecidas en la UE o en países asociados y no controladas por terceros países, o por entidades jurídicas de terceros países. En determinadas circunstancias (que el texto no especifica), podrán optar a financiación las filiales establecidas en la UE de empresas de terceros países, siempre que se cumplan determinadas condiciones que garanticen que no se ponen en peligro los intereses de seguridad y defensa de

la UE y de los Estados miembros. Esta disposición deja una puerta abierta a la participación de industria no europea. Y no parece muy congruente con el objetivo de alcanzar una base tecnológica europea autónoma.

Hay una voluntad expresa de favorecer la investigación y desarrollo de tecnologías disruptivas para defensa (aquellas que impliquen un cambio de paradigma en el concepto y la dirección de los asuntos de defensa, reemplazando tecnologías de defensa existentes o convirtiéndolas en obsoletas). El Fondo les destinará, como mínimo, entre un 4 % y un 8 % del presupuesto total. Una decisión inquietante que puede desembocar en armas impredecibles y quizás más nocivas.

Se prohíbe financiar el desarrollo de armas autónomas letales sin la posibilidad de control humano. Sí serán financiables los "sistemas de alerta rápida y de contramedidas con objetivos defensivos". Esta última expresión es peligrosamente imprecisa y podría incluir una gran variedad de armas. Por otro lado parece deducirse que bastaría que las armas autónomas letales dispusiesen de un mecanismo de control humano para poder ser subvencionables. Sin embargo, que ese mecanismo exista no garantiza que se use. Se impondría un redactado inequívoco de prohibición, con independencia de la existencia o no de un dispositivo de control humano.

No serán subvencionables armas prohibidas por el derecho internacional. Otra restricción preocupante al pecar de inconcreción. No parece que cubra armas como el fósforo blanco y el uranio empobrecido. Incluso las armas nucleares podrían escapar a esta limitación ya que su Tratado de Prohibición y eliminación aún no ha entrado en vigor (no ha alcanzado aún el mínimo estipulado de estados que lo han ratificado¹⁴).

La Comisión se encargará de la implementación del programa de trabajo y de las decisiones sobre las adjudicaciones. Estará asistida por un Comité compuesto por los Estados miembros. No se contempla la participación del Parlamento Europeo ni en el proceso de implementación ni en el de selección de proyectos a subvencionar. Por tanto queda fuera del control parlamentario.

La financiación de la Unión se otorgará a partir de convocatorias competitivas para posibles propuestas. Sin embargo, en circunstancias excepcionales (que no se especifican) se podrá adjudicar financiación a un proyecto sin concurso público. Una fórmula que adolece de transparencia y claramente inadecuada para evitar situaciones de corrupción y privilegios.

La Comisión nombrará expertos independientes que la asistan en el escrutinio ético y en la evaluación de las propuestas. Se elegirán en base a sus aptitudes, experiencia y conocimiento. Serán ciudadanos de la Unión Europea seleccionados a partir de convocatorias dirigidas a Ministerios de Defensa y sus agencias subordinadas, organismos gubernamentales relacionados con Defensa, institutos de investigación, universidades, asociaciones empresariales y empresas del sector de la defensa. No se contempla la participación de la sociedad civil. No evaluarán ni asesorarán sobre materias respecto a las cuales tengan conflicto de intereses, en particular respecto

a su posición actual. Esto no evitará la puerta giratoria, ya que se hace referencia a cargos actuales de esos expertos, pero no a sus posibles cargos futuros. Se puede definir la puerta giratoria como el transvase entre altos cargos de la Administración y el sector privado. En el caso que nos ocupa, entre Ministerios de Defensa, agencias subordinadas y organismos gubernamentales relacionados y la industria de defensa y seguridad. Un alto cargo de la Administración puede favorecer hoy una determinada empresa y ser gratificado en el futuro con un puesto directivo o un sillón en el consejo de administración. Es bien sabido que el fenómeno de la puerta giratoria está muy arraigado en el ámbito del sector de defensa, en comparación con otros sectores industriales. Por otro lado, se promueve que la industria de defensa participe de nuevo en la toma de unas decisiones que le atañen muy directamente, en este caso tanto en la selección de los proyectos que presentarán las propias empresas del sector, como en su examen ético. Se informará anualmente al Comité sobre la lista de expertos, pero ésta no se hará pública. Esta falta de transparencia impedirá el control de dichos expertos por parte de la ciudadanía.

En la fase de prototipos, el Fondo cubrirá normalmente el 20% de los costes, el resto irá a cargo de la financiación de los Estados miembros. Es decir, la financiación de esta fase por parte del Fondo tendrá un efecto multiplicador de forma que el gasto total será cinco veces el aportado por el Fondo¹⁵. La Tabla 3 refleja los datos económicos del Fondo de Defensa y los programas que lo han precedido: PADR y EDIDP.

		UE	Estados miembros	Subtotales
PADR		90	-	90
EDIDP		500	2.000	2.500
Fondo 2021-2027	Investigación	4.100	-	4.100
	Desarrollo	8.900	35.600	44.500
Total		13.590	37.600	51.190

Tabla 3. Datos económicos (en millones de euros) del Fondo de Defensa y los programas PADR y EDIDP

Se contempla, en los criterios de adjudicación de ayudas por parte del Fondo, el compromiso de los Estados miembros de cofinanciar los proyectos de desarrollo y de usar, poseer o mantener, de forma conjunta, el producto o tecnología de defensa resultante. En definitiva, una forma de asegurar la venta a la industria armamentística. Un negocio redondo para la industria.

La implementación del Fondo se vincula con la voluntad de constituir una fuerza armada europea. De hecho, aquellos proyectos que se lleven a cabo en el contexto de la Cooperación Estructurada Permanente (versión inglesa *Permanent Structured Cooperation*, PESCO) recibirán una prima de cofinanciación adicional del 10%¹⁶. Por otro lado, los proyectos deberán estar en consonancia con las prioridades de la política exterior y de seguridad común o relacionadas con la OTAN.



La propiedad intelectual sobre los productos o la tecnología resultantes serán propiedad de las empresas adjudicatarias. Con fondos públicos se costearán todas aquellas actividades previas a la producción y comercialización de productos, pero el beneficio obtenido de la venta posterior redundará únicamente en el sector privado.

Por último pero no menos relevante, cabe recordar que algunas de las empresas de armas y tecnología de seguridad beneficiarias del Fondo tienen un largo historial de corrupción y malas prácticas. Por citar algunas: BAE Systems, Leonardo, Thales, Indra¹⁷. Ello no impidió que la Comisión Europea las invitase a formar parte de uno u otro o ambos GoP sobre investigación en seguridad e investigación en defensa.

6. A modo de epílogo

En definitiva, el Fondo contribuirá a una mayor securitización y militarización de Europa. Detraerá dinero público de partidas sociales para promover y subvencionar el diseño de nuevas armas, algunas quizás más peligrosas y mortíferas que las actuales. Y ello, además, en un contexto global de pandemia en que se ha puesto de manifiesto (en el Estado español de forma flagrante) la necesidad insoslayable de que las Administraciones públicas refuercen áreas como la sanidad, la atención a dependientes, la reducción de la pobreza, la creación de empleo, la educación... Hoy por hoy la ciudadanía europea se enfrenta a un incremento de la precariedad laboral y de la desigualdad en el reparto de la riqueza, fruto de las directrices neoliberales dominantes. Un incremento de la militarización y la securitización no resolverá ni atenuará este tipo de problemática. Todo lo contrario, dado que se desviarán para el Fondo de Defensa recursos públicos que son necesarios para abordar las necesidades reales de la inmensa mayoría de la población. No será esa inmensa mayoría la que saldrá beneficiada de la implementación del Fondo, sino la industria europea militar y de seguridad.

Las armas nunca resuelven problemas, las armas sólo los agravan.



7

Delegados de los partidos políticos representados en el Parlamento Vasco.

7.1 Mikel Burzako

*Burukide del Euskadi Buru Batzar -
Responsable del área de relaciones internacionales de EAJ/PNV*

Política Exterior y de Seguridad Común.

Nos encontramos en una situación inesperada y anómala, producto de la pandemia del COVID-19, con repercusiones muy serias a nivel global y que está desencadenando decisiones y medidas excepcionales. En el entorno europeo, la maratoniada Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea de Julio en Bruselas, acordó el mayor volumen de recursos de su historia, en un billonario plan de recuperación económica. Esta respuesta conjunta europea debe posibilitar, en un primer momento, la contención del fuerte golpe económico y social. Y, al mismo tiempo, sentar las bases de lo que debe ser una Unión Europea más fuerte y competitiva, erigiéndose la digitalización y el cambio climático en los principales ejes de su futura economía y sostenibilidad.

Europa ha reaccionado de manera rápida y con un nivel de recursos sin precedentes, en clara diferenciación con la crisis financiera global del 2008. Pero esta respuesta, que afecta esencialmente a la competitividad y a la cohesión interna de Europa y de sus países miembros, ha de ir necesariamente acompañada de decisiones políticas que conlleven un mayor protagonismo de Europa a nivel internacional, pues la crisis sistémica derivada de esta pandemia también afecta directamente a la política de seguridad de la Unión Europea y a su proyección exterior.

Uno de los análisis más compartidos sobre los efectos del COVID-19 es que han acentuado y profundizado en las siguientes tendencias geopolíticas que pervivían antes de la crisis:

Un Mundo Bipolar imperfecto: Confrontación versus Cooperación

La primera tendencia ha confirmado un mundo caracterizado por una supremacía bipolar, que avanzaría en el futuro hacia un universo multipolar, expresada en una potencia ascendente como China y en otra afianzada, pero más replegada últimamente, como EEUU.

En este contexto bipolar imperfecto se ha ratificado el poder creciente de China, expresado en su afán de incrementar notablemente su presupuesto de defensa, de establecer alianzas militares con Rusia, expandir su influencia en el ciberespacio y en invertir su poderío económico y desarrollo tecnológico a lo largo de todos los continentes.

Esta apertura e influencia en el exterior, diseñada tanto para alcanzar una prosperidad económica interna más uniforme y extensiva como para situarse como primera potencia mundial con la mirada puesta en el año 2049, ha constituido un salto cualitativo al revelarse como suministrador indispensable del equipamiento sanitario y de diferentes sectores estratégicos así como de su posición de co-liderazgo en el descubrimiento de la vacuna.

Este rol relevante de una China cada vez más asertiva y autoritaria, que impone el silencio en casa, intimida a sus vecinos y amenaza constantemente la soberanía de Taiwán y de Hong-Kong, contrasta con una EEUU esquiva, que se concentra en neutralizar y denigrar el ascenso chino como principal enemigo exterior, mientras se repliega y aísla de conflictos de importancia geopolítica.

En este contexto, el resultado de las elecciones presidenciales de Noviembre se antoja esencial para dilucidar si el mundo de los próximos años mantendrá un riesgo inminente para la paz mundial y una escalada de la confrontación, alimentada por el nacionalismo sectario de los gobiernos chino y estadounidense, o, por el contrario, se impondrá una mayor cooperación internacional en la solución conjunta de los grandes retos globales.

El rol de Europa en un mundo en transformación

En este contexto de "guerra fría", la Unión Europea no debe relegar sus sólidos lazos históricos, y ha de priorizar la cooperación trasatlántica Bruselas-Washington, pero desde una autonomía estratégica, que le permita establecer alianzas multifacéticas con otras regiones del planeta. Más si cabe cuando Europa, en términos demográficos y económicos, pierde fuerza ante la pujanza de otras regiones y ante el desplazamiento del epicentro mundial al área Asia Pacífico, sobre todo, en el terreno económico y tecnológico.

Europa aunque es la región del mundo donde actualmente mejor se logra armonizar los conceptos de desarrollo económico justicia social y derechos humanos, no es un actor de relevancia global. Y ello, a pesar de la presencia notable de Europa en el mundo, mediante la amplia red diplomática así como primer "partner" comercial y máximo contribuyente en cooperación al desarrollo, con más del 50% de la ayuda total mundial.



Este “gap” enorme, entre las pujantes relaciones económicas unido a las numerosas representaciones diplomáticas europeas que contrasta con su escasa influencia en el tablero geopolítico mundial, se debe a que fundamentalmente no hay una política de seguridad, exterior y de defensa común europea. La soberanía en esta materia reside en los Estados y se requiere la unanimidad, de los ahora 27, para adoptar decisiones y avanzar. Este funcionamiento es anacrónico y obstaculiza las posibilidades de la Unión Europea para convertirse en coprotagonista de las relaciones internacionales, acorde con su peso histórico, político y económico, junto a las grandes potencias.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa debería ser clave para afrontar esta anomalía y para propiciar una posterior reforma de los Tratados que, entre otras reformas, apruebe el paso de la unanimidad, que habilita el derecho de veto, a una mayoría cualificada que posibilite aumentar nuestra influencia en el tablero internacional.

Asimismo, en Defensa es necesaria una política comunitaria para ganar proyección exterior en este convulso mundo. Se requiere de un “hard power” europeo, un poder coercitivo complementando al “soft power” de nuestro atractivo como espacio político de democracia, equidad y derechos humanos. No olvidemos el antecedente de la Comunidad Europea de Defensa, proyecto aprobado en 1952 por los 6 Países fundadores, posteriormente fallido por el rechazo de la Asamblea Nacional Francesa, con el fin de dar un paso determinante en la integración militar y defensiva de Europa.

En el espacio europeo y tras la consumación del Brexit, desde el prisma de la Unión Europea, consideramos fundamental lograr que el Reino Unido se convierta en un aliado primordial y preferente en esta materia.

Abogamos, en definitiva, por que en este marco de lucha hegemónica entre EEUU y China, Europa se convierta en un actor influyente y de relevancia, desde sus propios intereses y valores, implementando una política propia y evitando ser dependiente de una u otra potencia mundial.

Solo Europa puede demostrar y liderar internacionalmente la idea de que otro tipo de mundo es posible, ante una China que ignora la democracia y las libertades, y ante unos EEUU donde prima esencialmente el valor del mercado, con las graves consecuencias en términos de desigualdad e injusticia social que ello acarrea.

Proteccionismo versus Multilateralismo

Esta crisis sistémica global ha provocado una reacción nacionalista inmediata tendente a la restitución del Estado-Nación clásico. Si esta peligrosa tendencia progresa, el riesgo de inestabilidad y conflictos a escala regional y mundial aumentaría.

Ante estos propósitos regresivos, nuestra posición es clara por fortalecer el multilateralismo, potenciando y reformando las actuales organizaciones multilaterales y

creando aquéllas que resulten necesarias, desde el convencimiento de que el diálogo constructivo y la cooperación permanente a escala global, se constituyen en aliados estratégicos para la paz mundial y para la humanización de la globalización.

Una Europa soberana, a partir de los principios fundacionales europeos de cooperación y solidaridad, tendría que ejercer el liderazgo en el fortalecimiento del multilateralismo, en un marco de una nueva gobernanza global, que responda concertada y eficazmente a los actuales y futuros retos que también esta pandemia nos ha revelado y recordado.

Dependencia versus Autonomía

Una de las enseñanzas palmarias que nos ha dejado esta crisis, es que se ha evidenciado la excesiva dependencia de Europa, sobre todo de China, en sectores estratégicos como los suministros, equipamientos sanitarios, energía, logística....

La UE ha mostrado también su vulnerabilidad, ante la función desestabilizadora de las fake news y los ciberataques, provenientes mayoritariamente de Rusia y China.

A la luz de la experiencia vivida, se constata que se ha ido muy lejos en la deslocalización de industrias estratégicas y que se precisa una política de relocalizaciones territoriales. Es fundamental planificar el futuro desde una concepción de autonomía estratégica, reconstruyendo cadenas de valor, que reduzca los riesgos de las dependencias en sectores vitales, en el marco del libre comercio y del fortalecimiento de la soberanía europea.

En relación a los distintos ataques cibernéticos, debemos crear y reforzar una agencia de ciberseguridad europea, optimizando todas nuestras industrias tecnológicas innovadoras, aeroespaciales, biomedicina, física-cuántica, algorítmicas, drones, etc., para hacer frente a todas estas nuevas amenazas.

Política de Vecindad: Este, Mediterráneo y África.

En el ámbito de la seguridad estratégica, la Unión Europea ha de profundizar en la Política de vecindad europea, con la asociación de los Países del Este, cooperando e invirtiendo en estabilidad y ofreciendo un horizonte de integración en: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, así como en los Balcanes Occidentales.

Asimismo, el diálogo constructivo, la unidad y la firmeza europea deben prevalecer ante una Turquía más integrista y agresiva, para reivindicar el respeto a los derechos humanos y frenar sus afanes expansionistas en los confines de la UE.

Por otro lado, África, en su pluralidad, es una región vecina de importancia vital para nuestros valores e intereses. Resulta fundamental planificar, priorizar e implementar un programa integral, desde la base de los Objetivos del Desarrollo Sostenible-ODS, para contribuir al desarrollo inclusivo y sostenible, a una estabilidad y prosperidad compartida de un continente joven y dinámico, con enormes potencialidades y desafíos.



Conclusiones

La crisis del Covid-19 ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad del mundo en el que vivimos y la necesidad de profundas reformas a nivel global para hacer frente, con mayores garantías, a los retos del futuro, compartidos por toda la humanidad.

En este mundo cambiante, Europa ha de ir creando su propio espacio de influencia y ha de convertirse progresivamente en un actor relevante en el contexto internacional. Ello requiere de una Europa que desde una mayor soberanía, ofrezca un espacio de estabilidad, fundamentado en la solidaridad y en la cohesión interna, y que se convierta en un referente y en un símbolo de libertades, justicia social y derechos humanos.

Una Europa, en definitiva, con “auctoritas”, la Europa de herencia greco-latina de raíz cristiana, depositaria del humanismo renacentista y de la Ilustración, promotora de la cooperación, del multilateralismo y de la mediación en los conflictos internacionales, en pos de una mayor estabilidad y paz mundial.

La Nación vasca, en este escenario geopolítico de interdependencias varias, debiera contribuir humildemente a los valores y objetivos europeos señalados, desde el fortalecimiento de su identidad plural y desde su cohesión interna: económica, social y territorial.

Nuestro Pueblo, desde una posición menos dependiente respecto a los Estados español y francés, aboga por tener la flexibilidad y libertad de establecer alianzas diferentes, en un contexto mundial cambiante, para lograr su supervivencia como Pueblo libre y en pie de igualdad con las demás Naciones del Continente.

7.2 Fernando Barrena

Diputado al Parlamento Europeo de EH Bildu

Europar Eraikuntza zenaren eta egun Europar Proiektuak bizi duen krisialdiak hausnarketa propio bat beharrezkoa izango balu ere, ondorengo lerroetan atal zehatz bati ekinen diogu segurtasun gaiari hain zuzen ere, kontutan hartuta defentsaren ikuspegiaren azken urteetako garapena deigarria izan dela.

Estatuaren subirautea eta integritatearen defentsa hutsetik, Estatuaren eta honen biztanleen ongizate eta egonkortasuna askoz modu zabalagoan barnebiltzerara pasa den kontzeptua da Segurtasun eta Defentsa. Gure inguruan eta analisiak egiterakoan Defentsa eta Segurtasunaren kontzeptua geroz eta modu zabalagoan ulertzen bada ere, askok defentsa tradizionalarekin lotzen dute zuzenean. Posible litzateke segurtasunaren kontzeptuaren garapenean aurrerapausoak ematea? Eta Defentsa eta Segurtasunaren esparruetan bestelako aktoreen papera kontutan hartzea?

Ukaezina da gaur gaurkoz Defentsaren kontzepzio klasikoa 90 hamarkadan sorturiko “bake liberala” eredu hartzen duela zentralitatea. XX. Mendeko historia kontutan hartuta eta bizi garen mundu geroz eta konplexuago honetan, potentzien arteko eraso eta gatazka militarren mehatxua argi eta errealtzat jo dezakegulako. Ukrainian, Libian edo Sirian bizi diren gatazkek edota lehenago Irak eta Afganistan horren eredu izan daitezkeelarik.

Eta beraz logikoa izan daiteke eremu honetan egiten diren analisi eta erantzun plan gehienek, mehatxu militarrei eta beste potentzien esku-hartze eta eraso ez-fisikoen aurreko segurtasunerako planak garatzea izatea xede. Aldi berean ukaezina da Defentsa eta Segurtasunaren inguruko lobbyek estrategia horietan jokatzaren duten papera eta gastu publikoaren norabidetzean duten eragiteko gaitasuna.

Europar Batasunaren hurbilpenari begiratuta honen 2016ko Estrategia Globalak Defentsa eta Segurtasunerako Politika amankomuna CSDP, definitzen du eta hauen baitan PESCO eta EDIDP programak izan daitezke aipatzen dugun ikuspegiaren erakusle. Horren ildotik ere Europar Defentsa Ekintza Planak EDAPek ezartzen zituen irizpide eta betebeharrak, defentsa eta garapen militarrekin erabat lerratutako zeudenak.

Ikuspegi mugatua bada ere segurtasunaren kontzeptuaren zabaltze bat ematen da eta bestelako mehatxuak kontutan hartzen dira, esaterako, estatu espainolean bertan Espainiako Segurtasun Nazionalerako 2017ko planak: Defentsa, terrorismoa, zibersegurtasuna, krimen antolatua, segurtasun ekonomikoa, segurtasun energetikoa, Adimen ugalketa, migrazio-fluxuak, kontrainteligentzia, larrialdiak eta hondamendiak, itsas segurtasuna, azpiegitura kritikoak, aireko espazioa, pandemiak/epidemiak ingurumenean aipatzen zituen arrisku potentzial gisa.



Analisietan definitzen diren mehatxu potentzialen eta egikaritzen diren politiken artean badira alde nabariak. Gaur egun deigarria egiten zaigu segurtasun txostene- ten pandemiak eta epidemiek suposatu ditzaketan arriskuak ondo jasoak zeudela, baina mendebaldeko herrialdeetan prestaketa eta planifikazio urria eskaini zaiela. Esan genezake arrisku hauek guztiak estatuaren egonkortasunarekiko suposatzen duten mehatxuagatik izan direla kontsideratuak, ez hiritarren ikuspegitik eta erantzunak plazaratzeko orduan Defentsaren ikuspegia izan dela nagusi.

Segurtasuna modu integralago batean ulertuko bagenu, adibidez 1994 Nazio Ba- tuen Garapen Programak lehen aldiz agertzen zuen giza-segurtasunaren kontzeptu eguneratua erabiliz, beste hainbat galdera gehitu beharko genizkioke gaur egungo ikuspegiari eta erantzunetan ere aldaketa nabaria ikusiko genuke.

Gaur egun Herritarron ongizate eta egonkortasunerako, gure eskubide sozial, politi- ko eta ekonomikoen bermerako beste mehatxu batzuk kontutan hartu behar ditu- gu? Gure elikagai eta osasun segurtasuna, gure komunitateen segurtasuna, klima aldaketaren eraginen aurreko babesak beste erantzun eta mekanismo batzuk be- harko lituzke?

Segurtasun ikuspegi zabal eta orohartzaile bat kontuan hartuko bagenu, gizarte sis- tema erresilienteagoak eraikitzearen garrantzia azpimarratuko genuke ere. Ezeza- gunaren aurrean, disruptiboaren aurrean malgutasunez eta sendotasunez erant- zun ahal izateko gaitasunak bermatuko dituen, bai gizarte mailan, bai ekonomia mailan, bai eta instituzio mailan ere.

Defentsaren ikuspegiari ikuspegi hau batuko bagenio, Europar Defentsa eta Segur- tasunaz aritzean hiritarren eskubideen eta ongizatearen bermerako gure egitura instituzionalen analisia egin eta eskumenen inguruko eztabaida mahai gaineratuko beharko genuke.

Gure kasuan estatu espainolaren egitura instituzionalari erreparatuz, entitate azpiestatalak jokatu beharreko papera ikusita, segurtasunaren eremuan pairatzen den eskumenen mugatzea ez dirudi herritarren segurtasuna bermatzeko biderik eraginkorrena. Covid 19aren adibidera bueltatuz, krisi baten aurrean osasunaren in- guruko erabakiak urte luzez Osasun Publikoaren esparruan eskumenik izan ez duen ministerio batean elkartzeak ez du ematen erantzunik eraginkorrena.

Segurtasun estrategia batek baliabideen erabilera suposatzen du, balizko arrisku eta mehatxuen aurrean prestatzeko eta egun indarrean dauden Europar neurrie- kin bateragarriak ez diren gastuak ekarriko lituzke seguruena, izan ere austeritate politikak zerbitzu publikoengan eragin duten muturreko egoerek ez dute aukerarik uzten ezbehar eta krisiei erantzuteko. Bere gaitasunaren mugan operatzen ari den osasun sistema batek edo ur-hornidura kate batek nekez izango dute krisialdi bati erantzuteko gaitasuna.

Beraz Europar, estatu edo egitura azpiestatalen ikuspegitik segurtasun eta defent- sa estrategiak definitzeko orduan ikuspegiaren berdefinizio bat beharrezkoa izango

genuke lehenik eta behin, Defentsa klasikoaren ikuspegia gaindituz, herritarron on- gizatea bermatzeko ikuspegia txertatuz eta hortik abiatuta ezein kontinjentziaren aurrean erresilienteagoa izango den gizarte eta erakunde sistema bat eraikiz.

Gainera eskumenen inguruko analisia eta aktore bakoitzari dagokion papera defini- tu eta aktoren arteko elkarrekintzarako markoak ezarri beharko genituzke eta azke- nik, herritarron ongizatea helburu lukeen politika batek, sistema publiko indartsu eta osasuntsuak behar dituela onartu eta etorri daitezkeen krisien aurrean erantzuteko gaitasuna izango duen giza-azpiegitura europarra bermatu beharko genuke.

Gure herriak bezala bere etorkizunaren jabe izan nahi duten herrientzat eta herri- tarren ongizatearen eta eskubideen defentsan dabilzan herrientzat, gure herrien segurtasuna bermatzea beharrezkoa izango. Guzti honek mundu mailako adosta- sunak, Europar mailako estrategiak eta gure herrian bertan hartu beharreko eraba- kiak eskatuko ditu, funtsean hasieran aipatu dugun 90 hamarkadako bake liberala- ren eredu zaharkitua geratu delako, egungo ikuspegitik ez ezik datozkigun erronka, teknologiko klimatiko, migratorio eta ekonomikoei aurre egingo badiegu behintzat.



7.3 Domènec Ruiz Devesa

Diputado al Parlamento Europeo del PSOE.

Alejandro Peinado García

Asistente Parlamentario Acreditado en el Parlamento Europeo.

El 2020 será recordado en la historia como el año en que nuestras vidas se vieron sacudidas por la pandemia de la Covid-19. Parece que, en muchos aspectos de la vida cotidiana, (como en la forma de relacionarnos, el auge de las herramientas digitales o el teletrabajo) la vida ya no volverá a ser como antes. Este también es un año de efemérides. Se cumplen el 75 aniversario del final de la II Guerra Mundial y de la creación de las Naciones Unidas. Para todos los europeístas es más que oportuno resaltar que el 9 de mayo de 2020 se cumple también el 70 Aniversario de la Declaración Schuman³ en un contexto que podemos denominar como un momento de grandes cambios con una crisis sanitaria, económica y social de fondo y a punto de iniciar la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Hace 70 años el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman hacía pública la Declaración presentando la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que se constituiría en 1951 con la firma del Tratado de París⁴ y con la que se tendieron los puentes entre seis naciones europeas creando mecanismos de decisión supranacional y forjando el germen de la actual Unión. Las “solidaridades de hecho” establecidas entre los países de la Comunidad constituían así el primer paso hacia la federación europea. Conviene recordar, por la cuestión que atañe a este artículo como comenzaba dicha Declaración: “la paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan”. No es casualidad que sólo cinco meses después, el 24 de octubre de 1950 el Ministro de la Defensa francés, René Pleven, presentara el proyecto originario de la Comunidad Europea de Defensa⁵ (CED) que proponía un ejército europeo bajo la autoridad de un Ministro de la defensa común, que respondería ante la Alta Autoridad y la asamblea parlamentaria de la CECA, creando así unas fuerzas armadas transnacionales en cooperación con la OTAN.

De esta manera, a través de la puesta en común de la producción y comercialización de materias primas, y de la integración militar con la CED, se aseguraría la prosperidad y la seguridad de Europa Occidental, y la inclusión en el proyecto de defensa común de Alemania, cuestión no fácil de digerir para Francia y condición fundamental para contener a los soviéticos. El proyecto de Tratado se abrió a la rápida adhesión de los países escandinavos y del Reino Unido. Por desgracia, en agosto de 1954, el proyecto de la CED se vio frustrado por la oposición de los comunistas y gaullistas en la votación para ratificar el Tratado que tuvo lugar en la Asamblea

Nacional francesa. A partir de ahí, los esfuerzos se dirigieron hacia la exitosa creación del Mercado Común en 1957.

Desde la fallida CED, la seguridad y defensa europeas quedarían fundamentalmente en manos de las políticas nacionales en el marco de la OTAN durante cuatro décadas. Esta falta de voluntad y de iniciativa para avanzar en una posición de un sistema de defensa común cambia a partir del Tratado de Maastricht⁶ (1992), que trataba de dar una respuesta europea a la gran transformación geopolítica resultante de la caída del bloque soviético. El hito de Maastricht quedó refrendado en la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que con tanto acierto supo dirigir un socialista español, Javier Solana, en el período 1999 – 2009.

No es casualidad que este Tratado diera a luz a una incipiente unión política a través de la ciudadanía europea, la unión monetaria, la introducción de la codecisión, además de la PESC, verdaderas claves para la construcción de la soberanía, entre otros instrumentos.

En todo caso, la PESC nacía en un momento dramático de la historia europea del Siglo XX, justo en el momento en que la deflagración nacionalista inundaba Yugoslavia y se iniciaba un sangriento conflicto bélico que puso en evidencia la falta de capacidades e instrumentos de la Unión, y de convergencia de los Estados Miembros en materia de política exterior.

El Tratado de Lisboa de 2007, además de ampliar el ámbito competencial del Parlamento Europeo junto al Consejo en más de 40 nuevas áreas, estableció el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), clave para la conformación de una verdadera diplomacia europea. El SEAE, dirigido actualmente por el socialista Josep Borrell en su responsabilidad como Vicepresidente de la Unión y Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, es uno de los mayores servicios diplomáticos del mundo. En materia de seguridad y defensa cabe destacar el establecimiento de la alianza defensiva del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE), equivalente al artículo 5 del Tratado de la OTAN. Desde inicios del Siglo XXI, la UE ha desarrollado más de 30 operaciones de gestión de crisis tanto militares como civiles⁷.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre del año 2009, se han acelerado los desafíos geopolíticos. Cabe destacar entre los más disruptivos la invasión de Ucrania por Rusia en 2014, las guerras civiles de Siria y Libia que provocaron las oleadas de refugiados de los años 2015 y 2016, la consolidación del papel de China como potencia global de primer orden, y el contradictorio papel de Turquía en el Mediterráneo pese a ser socio en la OTAN. En el plano político la victoria del Brexit y posteriormente de Trump en los Estados Unidos, ambos en 2016, han provocado que alianzas históricas que considerábamos perdurables muestren prioridades diferenciadas. Frente a esta nueva realidad necesitamos instrumentos adicionales. La Estrategia Global Europea⁸ del año 2016 puesta en marcha por Federica Mogherini pese a ser un importante avance no contemplaba buena parte de estos acontecimientos, por lo que habrá de actualizarse.



Así, la voluntad de progreso económico y bienestar social que ha mostrado históricamente la UE debe reforzarse con una apuesta decidida por la seguridad y la defensa. El instrumento de la Cooperación Permanente Estructurada (por sus siglas en inglés, PESCO) activado en diciembre de 2017 y previsto también en el Tratado de Lisboa, ha venido a reforzar estos objetivos. Este instrumento constituye un acicate para la progresiva puesta en común de recursos y medios en el ámbito de la defensa, a través de proyectos concretos. Ejemplo significativo es el sistema de Mando y Control Estratégico que lidera España. La PESCO se apoya además en la Agencia Europea de la Defensa y en el Fondo Europeo de la Defensa, que llega a co-financiar proyectos desarrollados en el marco de la PESCO en un 30%. Cabe destacar también el proyecto del avión de combate europeo (Futuro Sistema de Combate Aéreo, por sus siglas, FCAS) en el que colaboran España, Francia y Alemania.

Por todo ello, desde el Partido Socialista defendemos el desarrollo de la Unión de la defensa, desde el punto de partida de la PESCO y el Sistema Europeo de Combate, promoviendo además el proyecto de un cuerpo de intervención europeo, primer paso para unas fuerzas armadas europeas tal y como han propuesto Merkel y Macron. Cabe entender la idea del ejército europeo como sinónimo o como formulación avanzada de la constitución de la defensa común, prevista en el art 42.2 del TUE y que se encuentra pendiente de aprobación, sin fecha, por el Consejo Europeo. Actualmente nos encontramos en la fase anterior prevista por ese mismo precepto de la "definición progresiva de una política de defensa común". La defensa común puede también declinarse como la plasmación efectiva de la alianza defensiva, con la creación del cuartel general europeo central, un mando militar combinado, planes defensivos y recursos disponibles en caso de necesidad.

Por todo ello debemos aprovechar el momento actual, calificado por algunos como hamiltoniano (por la emisión de deuda federal acordada en el Consejo Europeo del 21 de julio de 2020⁹), o momento constitucional europeo para abordar las reformas institucionales que hagan de la Unión un actor global con mayor peso en la escena internacional. La Conferencia sobre el futuro de Europa, que debe iniciar sus trabajos en los próximos meses será el espacio para definir qué aldea global queremos los europeos contribuir a construir, en el marco de una cooperación multilateral que debe reforzarse para afrontar los grandes retos globales: cambio climático, migraciones, evasiones de capitales, regulación de un comercio mundial más equitativo, tráfico de seres humanos y armas, entre otras.

El Parlamento Europeo con los actuales instrumentos sólo tiene la potestad de controlar la labor del Alto Representante, hacer propuestas y fiscalizar el presupuesto de la Política Común de Seguridad y Defensa. Por ello son necesarios para avanzar en este esfuerzo común cambios institucionales de calado.

En la Conferencia sobre el futuro de Europa debemos avanzar en los siguientes vectores:

- Fin de la regla de unanimidad en las decisiones tomadas en el Consejo de

Asuntos Exteriores y reforma de los Tratados para hacer posible la toma de decisiones por mayoría cualificada. Entretanto y para agilizar la toma de decisiones en este sentido habrá que activar las pasarelas (art. 31.3 TUE) para pasar al procedimiento de mayoría cualificada evitando al menos parcialmente la sobredimensionada actitud intergubernamental.

- Promoción de la base tecnológica e industrial, el I+D+i de la defensa europea, apoyando la dimensión espacial y potenciando así un mercado único europeo que haga competitiva a esta industria, mejorando las economías de escala ahora bloqueadas por las 27 industrias de defensa existentes.
- Creación del cuartel general europeo central, por encima de los de operaciones.
- Promover que el Parlamento Europeo apruebe las misiones y operaciones militares de la UE junto con el Consejo.
- Aprobación por el Consejo Europeo de la instauración de la Defensa común, materialización práctica de la alianza defensiva y núcleo de las futuras fuerzas armadas europeas.

Con estas reformas futuras y con la profundización y desarrollo de la Política de Defensa y Seguridad Común de la UE estaríamos dando cumplimiento al anhelo originario que los padres fundadores tuvieron con la CED en 1954. Las ambiciones de los líderes europeos de hoy no deben quedar por debajo de aquella ambición histórica.



7.4 Iñigo Martínez Zatón

Parlamentario de Elkarrekin Podemos - IU
Responsable Adjunto de Política Internacional de IU.

El desarrollo humano en igualdad la mejor herramienta de seguridad y defensa.

"La gran paz humana es posible"
Jean Jaurés

El debate sobre el modelo de seguridad y defensa en la Unión Europea no podemos separarlo del propio modelo de integración, pero tampoco del modelo de desarrollo vigente en la actualidad, ni de la actual crisis derivada de la COVID-19.

El mundo en el 2020 es sinónimo de crisis. La crisis económica que eclosionó en 2008 generó una crisis social que dinamitó los consensos culturales e ideológicos y, posteriormente, se tradujo en una crisis política de tanta profundidad que todavía hoy se resienten los cimientos de los regímenes liberales-representativos. Todo esto tiene reflejo en el propio modelo de UE que mantiene las asimetrías internas entre el centro económico y la periferia, y un modelo neoliberal profundamente injusto para las clases populares - especialmente a las mujeres y jóvenes- y el planeta. La crisis del coronavirus y sus consecuencias económicas y sociales han sido la puntilla para un modelo agotado pero que resiste violentamente ante posibles alternativas.

Si de algo ha servido esta crisis es para que la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, declarase solemnemente que ponía fin al Pacto de Estabilidad que tanto daño y sufrimiento ha insuflado a las clases populares europeas. Esto supone que los Estados miembro que lo necesiten pueden superar el déficit del 3% y así elevar el gasto público para combatir los efectos de la crisis del coronavirus. El reto ahora es su supresión definitiva y la consecución de políticas audaces de inversión pública y redistribución de la riqueza para el escenario de reconstrucción. Un primer paso, aunque insuficiente, es la aprobación del Plan de Recuperación al que han bautizado como Next Generation, dotado de un fondo de 750.000 millones de euros financiados con deuda conjunta y que los Estados recibirán repartidos entre 2.020 y 2.023. Esta cantidad se divide en dos partidas: 390.000 millones de euros en transferencia directa, lo que supone un 52% del total, y 360.000 millones en préstamos. No obstante este plan de recuperación de 750.000 millones queda lejos de lo solicitado por el Parlamento Europeo, quien ha tenido un papel secundario en este proceso pese a ser la única institución europea elegida por sufragio directo, y que aprobó por amplísima mayoría (505 a favor/ 119 contra / 69 abstenciones) una propuesta de 2 billones de euros para la recuperación de la UE, solicitando además que la mayor parte fuese en transferencias directas a los estados (no préstamos).

Cabe señalar que esta crisis aparece en el marco de una transición geopolítica que ya había empezado a desplazar en gran medida el centro hacia el continente asiático. En ese contexto la UE, que representa el 7% población y 23% del PIB mundial, deberá afrontar en qué lugar se quiere situar. Desde las fuerzas que defendemos unas relaciones internacionales y un desarrollo basado en el multilateralismo esto puede verse como una oportunidad de avanzar posiciones contrahegemónicas al status quo, pero tampoco hay que olvidar que lo afrontamos desde una extraordinaria debilidad y con gran resonancia de los discursos insolidarios y autoritarios comandados por líderes como Trump o Bolsonaro.

Una acción exterior propia y autónoma

Esta Unión Europea neoliberal sigue aceptando el juego de la OTAN - organismo que se rige por la ley del más fuerte. Si no, no se explica que durante este año 2020 haya aterrizado en suelo europeo un tremendo despliegue de tropas estadounidenses compuesto por 20.000 soldados, en el marco del ejercicio "Defender Europe 2020" considerado por el Secretario General de la OTAN Jens Stoltenberg como el "mayor despliegue de tropas estadounidenses en Europa en más de 25 años". El objetivo de este equipo militar en el que participan en total 37000 soldados es Alemania, Polonia y los países Bálticos, en un evidente acto nostálgico de la OTAN por la Guerra Fría.

Nuestro modelo alternativo de relaciones internacionales, seguridad y defensa no puede pasar por alto el respeto escrupuloso a los derechos humanos, el desarrollo humano y el multilateralismo como condición imprescindible para la paz entre estados. Esto pasa, sin duda, por una Unión Europea con una política exterior propia no supeditada a los Estados Unidos. Sin embargo, la realidad es otra.

Las fuerzas progresistas no podemos permitir que el territorio europeo se convierta en un tablero de juego para que Washington avance posiciones. Nuestra acción exterior debe ser autónoma y caracterizarse por el diálogo entre países.

Es necesaria una apuesta rotunda por el respeto al derecho internacional y el fortalecimiento y reforma de las Naciones Unidas. La OTAN supone una amenaza para la Paz ya que mantiene un Concepto Estratégico que le permite actuar en cualquier parte del mundo sin la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en contra del derecho internacional. Y la UE, al ser parte de dicha organización, participa y es cómplice de guerras ilegales.

Apostar por la seguridad humana vs seguridad militar

Abogamos en ese sentido por una nueva arquitectura de la seguridad mundial, y en contraposición con la seguridad militar nosotros apostamos por los principios de la seguridad humana y la seguridad compartida. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de seguridad humana? A entender que la seguridad no sólo está relacionada con la defensa y lo militar, sino que por desgracia en la vida real las amenazas a la población son muchas y variables: la pobreza, las epidemias, el hambre, la desigualdad. Son muchos los orígenes, muchas las causas multidimensionales que



provocan que las personas vivamos en una terrible inseguridad humana. La clásica seguridad militar defiende continuamente los intereses económicos de unos pocos, sin embargo para la mayoría social, la verdadera seguridad es algo bien diferente que requiere de un fuerte enfoque social porque atañe directamente a las necesidades materiales y a nuestra supervivencia. En definitiva, a una vida digna.

Es por eso, que una arquitectura alternativa de la seguridad mundial debería tener como objetivo el desarme y poner fin a la principal amenaza mundial: la pobreza y la desigualdad en los países empobrecidos, apostando por la prevención diplomática de los conflictos, el control real del comercio de armas y material de doble uso, el fin de las sanciones o eliminar las deudas externas que ahogan a terceros países y que conlleva que países empobrecidos no puedan hacer frente a gastos sociales mucho más necesarios. Un desarrollo justo e igualitario, el reparto de los recursos del planeta y un modelo de desarrollo que tenga en cuenta los límites de éste es garantía de estabilidad. Lo contrario siempre conllevará violencia de una u otra forma.

Unas relaciones de asociación entre pares

La Política de Vecindad de la UE y los acuerdos de asociación quedaron al desnudo con las revoluciones de Túnez y Egipto o la invasión de Libia. La UE fue cómplice de Ben Alí, Mubarak o Gadafi como lo es hoy de Netanyahu, Mohamed VI o de la dinastía Saudí. Los acuerdos de asociación están condicionados al cumplimiento de los derechos humanos, y sin embargo la UE jamás ha congelado ningún acuerdo de asociación ante el incumplimiento de esta cláusula en Egipto, Marruecos o Israel. Por ejemplo, teniendo en cuenta la dramática situación de violencia y represión que se vive en países como Perú o Colombia, no se entiende la firma del Acuerdo Comercial Multipartes entre estos dos países y la UE, que no sólo está lejos de ser un intercambio entre iguales, sino que además va totalmente en contra de los supuestos principios de la UE por el cual la defensa de los derechos humanos debería estar por encima de cualquier interés comercial. No obstante, resulta evidente que la actual UE está más preocupada por establecer mecanismos de libre comercio y por la libre circulación de capitales que por avanzar y garantizar el cumplimiento de los derechos más básicos.

En ese sentido es necesario suspender tanto este acuerdo como el suscrito con Centroamérica y con algunos países africanos y sustituirlos por acuerdos que protejan el comercio local y regional, que obliguen a las transnacionales a rendir cuentas del impacto social y medioambiental de sus actividades, que permitan a las organizaciones sociales participar en la definición de los mismos y que no se tenga únicamente en cuenta el crecimiento económico como sinónimo de bienestar.

Desarme y paz.

Nos encontramos ante el nivel más alto de gasto en armamento de la historia. Con tan sólo una reducción del 1% del gasto militar se podría cubrir la financiación requerida para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la tan citada pero

menos ejecutada Agenda 2030. En la agenda de una política de seguridad es urgente la desnuclearización del planeta. La UE y sus estados miembros deben hacer todo lo posible para revitalizar el TNP (Tratado de No Proliferación) sobre el desarme nuclear y se les insta a ratificar el TPNW (Tratado de Prohibición de Armas Nucleares), firmado por 122 estados como prueba del deseo de la mayoría de la comunidad internacional de alcanzar el objetivo de un mundo libre de armas nucleares.

El arsenal de armas de destrucción masiva (ABQ) sigue siendo una amenaza para la Humanidad. El descontrol en el comercio de armas convierte a los países industrializados en cómplices necesarios en la mayoría de los conflictos. La guerra es un negocio rentable para la industria y la investigación armamentísticas.

La propuesta para el próximo marco financiero plurianual de la UE (2021-2027) ahonda en este camino al dar prioridad a los intereses de seguridad y militares de la UE, mientras que descuida la resolución pacífica de conflictos civiles, la diplomacia y las iniciativas de mediación para promover la paz.

En ese sentido hay que rechazar la creación de una Unión Europea de Defensa, que es una peligrosa aventura que lleva directamente a la guerra. La UE y sus Estados miembros deben trabajar por la paz y por los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) ya que incluyen objetivos sociales, políticos, económicos, fiscales, militares como parte de una estrategia global de paz, en línea con la Carta de las Naciones Unidas.

Hay que rechazar firmemente el Fondo Europeo de Defensa (FED) y el EDIDP (Programa Europeo de Desarrollo Industrial de la Defensa) que se dedicará a financiar la investigación industrial y el desarrollo de armamento nuevo o mejorado, como pueden ser los sistemas no tripulados y autónomos, así como las aplicaciones de inteligencia artificial. El lobby armamentístico, fuerte en Bruselas, ha conseguido convencer de la importancia de innovar en el sector, lo cual no hará sino empujar aún más la carrera armamentística y la competitividad de la industria de armamentos a nivel mundial.

Las Naciones Unidas han advertido sobre la necesidad de evitar que el espacio ultraterrestre se convierta en otro campo de batalla militar. Rechazamos la militarización del espacio. Bajo el paraguas de la ESA (Agencia Espacial Europea) se está iniciando una carrera espacial. El espacio tiene que seguir siendo civil y no puede ser visto como un nuevo espacio de disputa militar.

La UE y los Estados miembros deben apoyar un instrumento jurídicamente vinculante para prevenir una carrera armamentística en el espacio, reconociendo que el espacio ultraterrestre es un patrimonio compartido por todos los pueblos del mundo y un bien común de la humanidad.

La Inteligencia Artificial también transformará el sector de la defensa. La UE necesita en primer lugar abordar las cuestiones éticas y jurídicas relacionadas con la inteligencia artificial. El doble uso de estas tecnologías y productos permite utilizarlos con



fines militares. El propósito militar de la Inteligencia Artificial tiene que ser rechazado y legalmente prohibido. Instamos a la UE y a los Estados miembros a que apoyen el debate en la Convención sobre ciertas armas convencionales (CCW) y a que lleguen a una prohibición de la investigación, el desarrollo, la producción y el uso de armas autónomas y semiautónomas en ese marco. Pedimos que se ponga fin a la investigación de la UE en este campo y que se establezca una moratoria de la UE sobre estas armas hasta resolver la cuestión ético-jurídica.

Además, se debe impulsar la realización de una Convención Internacional para el Desarme que concrete:

- La prohibición y destrucción ecológica de todo el arsenal de armas de destrucción masiva ABQ.
- La aplicación rigurosa del código de Conducta en material de Exportación de Armas. En ese sentido hay que acabar con el secretismo en el Estado español, fruto de una ley franquista mantenida en vigor por PP y PSOE, de las deliberaciones de la Junta Interministerial que en España autoriza la venta de armas.

Fronteras. No existen personas ilegales.

La Unión Europea ha hecho de la militarización y externalización de sus fronteras uno de sus pilares. ¿Qué quiere decir esto? Que ha subcontratado el control migratorio a terceros países y ha desplazado la gestión de sus fronteras hacia los países del Sur con la finalidad de evitar la llegada de migrantes y refugiados. Así, mientras la Unión Europea se vuelve una Fortaleza; Marruecos, Libia o Turquía se han convertido en los gendarmes de nuestras fronteras.

Esta externalización de fronteras quizá adquirió su punto más grotesco con el “acuerdo de la vergüenza” firmado en marzo 2016 entre la Unión Europea y Turquía, por el cual el Gobierno de Erdogan se comprometía a retener en su territorio a personas refugiadas –en su gran mayoría sirias – a cambio de un pago de 6.000 millones de euros de Bruselas. Estos millones se podrían haber gastado de manera positiva en programas de acogida, no obstante, se decidió gastar en evitar que la gente pueda moverse por Europa, pero además se gastó de manera inútil porque ante la desesperación, las personas siguen intentando cruzar fronteras y buscarse una vida mejor. Así es que pese a este acuerdo de la vergüenza, las islas griegas –ubicadas geográficamente entre Turquía y Grecia – se han convertido en una cárcel a cielo abierto para las miles de personas refugiadas que pudieron salir de Turquía hacia la UE.

Es tremendamente urgente apostar por vías de acceso seguro a la UE para aquellas personas que han tenido que abandonar sus hogares. Hay que poner en marcha más corredores humanitarios y hacer efectivo el reasentamiento de estas personas en los Estados miembros de la Unión, así como impulsar programas de movilidad laboral, educativa y de reagrupamiento familiar. Esta sería la manera digna y humana de abordar los flujos migratorios, evitando que muchas personas se vean en la necesidad de caer en mafias o de lanzarse al mar.

La Unión Europea fiel a una de sus tradiciones políticas más poderosas, la antifascista, debería ser el bloque que fomentará la prevención diplomática de los conflictos, la renuncia a la guerra y la cooperación entre los pueblos. Pongamos todos nuestros esfuerzos y recursos en ello.



7.5 Carmelo Barrio Baroja

Parlamentario vasco del Partido Popular.

“En un mundo en constante cambio, marcado por desafíos emergentes y amenazas en constante transformación, la seguridad y la defensa continúan desempeñando un papel cada vez más importante para la Unión Europea. El propósito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE es proteger a nuestros ciudadanos y su territorio, defender nuestros intereses y promover nuestros valores y principios. Es hora de que la UE cumpla plenamente estas promesas y desarrolle progresivamente una política de defensa común de la Unión, que debería conducir a una futura defensa común. Por lo tanto, el nivel de ambición debe elevarse colectivamente para hacer frente a los desafíos actuales y futuros. La prioridad es proteger a nuestros ciudadanos de la inestabilidad y las amenazas tanto dentro como fuera de la UE.”

El orden internacional, que está basado en normas establecidas por democracias liberales, se enfrenta a desafíos sin precedentes. Al mismo tiempo, el entorno de seguridad que rodea a la Unión continúa siendo muy volátil. Europa se enfrenta a un arco de inestabilidad de sur a este.

En el sur, las organizaciones terroristas y delictivas están proliferando con la expansión de la inestabilidad de los Estados fallidos o frágiles que dan lugar a espacios no gobernados. En el este, continúa la guerra de Rusia contra Ucrania, así como la anexión ilegal de Crimea. Las tácticas híbridas, incluido el ciberterrorismo, la guerra de la información y la política energética, en particular la propuesta del gasoducto Nord Stream 2, no están diseñadas únicamente para desestabilizar a los países de la Asociación Oriental, sino también a las democracias occidentales. Las tensiones en los Balcanes Occidentales se siguen produciendo.

La crisis migratoria en las fronteras meridionales y orientales está provocando grandes desafíos a la Unión y a sus Estados miembros, incluidas las preocupaciones en materia de seguridad, que deben abordarse haciendo un esfuerzo colectivo. Las amenazas contra la seguridad interior y exterior están cada vez más vinculadas.

El Brexit y la incertidumbre generada por el Gobierno estadounidense complican aún más el panorama de la seguridad global. A todo ello hay que sumar la crisis global provocada por la pandemia de COVID-19 que incrementa los factores de temor e incertidumbre. En el Partido Popular Europeo (PPE) nos mantenemos firmemente comprometidos con la comunidad transatlántica de valores e intereses comunes, que será el instrumento más importante para mantener la seguridad europea en el futuro. Una mayor cooperación y coordinación de la Unión en el ámbito de seguridad y defensa no se producirá a expensas de la OTAN, sino que la complementará,

reforzará y aumentará considerablemente la eficacia de la cooperación transatlántica. La paz y la seguridad no pueden seguir dándose por hecho.

Según los datos más recientes proporcionados en 2015 por la Agencia Europea de Defensa, las fuerzas armadas de los Estados miembros cuentan con 1,4 millones de soldados, más que las de los Estados Unidos. El gasto en defensa de los Estados miembros supera los 200 000 millones de EUR. La eficacia del gasto es considerablemente inferior que en los Estados Unidos. La falta de cooperación, coordinación y sinergias, así como la duplicación y fragmentación graves contribuyen a ello. Por tanto, supone un desperdicio de dinero de los contribuyentes y debilita nuestros esfuerzos en materia de defensa común.

Necesitamos aplicar los instrumentos políticos que abarcan desde el poder duro hasta el poder blando, desde medidas a corto plazo hasta políticas a largo plazo en materia de política exterior. Además, debemos llevar a cabo esfuerzos diplomáticos bilaterales y multilaterales, cooperación al desarrollo, asistencia urgente, prevención de crisis y estrategias posteriores a un conflicto, pero también el mantenimiento y la imposición de la paz. A los ciudadanos cada vez les preocupa más la seguridad y esperan protección por parte de la Unión. Ha llegado el momento de que la Unión asuma más responsabilidades en cuanto a su propia seguridad.

Esfuerzos de las instituciones de la unión

En primer lugar, queremos agradecer a los más de 5 000 funcionarios civiles y militares sus servicios diarios en misiones y operaciones PCSD repartidas en tres continentes. En este contexto, reafirmamos nuestro compromiso con el objetivo de lograr un gasto en defensa del 2 % del PIB como mínimo, pero también de un mejor gasto aumentando el número de proyectos de defensa comunes. La Unión ya cuenta con expertos civiles de primera clase y necesita ser capaz de desplegarlos rápidamente. Reaccionar rápido implica reaccionar eficazmente. Sería conveniente establecer una fuerza de protección civil europea para reaccionar rápidamente ante los desastres. Además, es importante el papel de la brigada cibernética europea para hacer frente a las amenazas informáticas cada vez más frecuentes a las infraestructuras de TIC europeas y de los Estados miembros, ya que ponen en peligro el funcionamiento habitual de las instituciones. Estas misiones son la contribución común de Europa a la seguridad de nuestros ciudadanos. Agradecemos el aumento del gasto en defensa de los Estados miembros por el apoyo que supone a nuestros miembros de las fuerzas armadas. Esta tendencia ha de mantenerse, reforzarse y coordinarse a nivel europeo.

La adopción de la Estrategia Global de la UE en junio de 2016 marcó un hito en el fortalecimiento de la defensa europea. Esperamos con interés su rápida y plena aplicación por parte de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros.

El PPE acogió con satisfacción la presentación del Plan de Acción Europeo de Defensa por parte de la Comisión Europea y la presentación el 7 de junio de 2017 del nuevo



paquete legislativo de Defensa, que constituye un medio para mejorar la capacidad militar de los Estados miembros. Hacemos hincapié en que en su Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea, la Comisión Europea y un número cada vez mayor de Estados miembros se han comprometido a poner en marcha la Unión Europea de Defensa. Esto es exactamente lo que el Grupo PPE lleva pidiendo desde hace tiempo.

Esperamos medidas de aplicación sustanciales que tengan en cuenta las necesidades de las fuerzas armadas nacionales. Sobre la base de nuestros compromisos previos, apoyamos plenamente la puesta en marcha de un proyecto piloto y una acción preparatoria en el ámbito de la investigación en materia de defensa de la Unión y que sirva como incentivo para futuros programas colaborativos europeos. La revisión anual coordinada de la defensa prevista podría contribuir a este fin impulsando el desarrollo de capacidad, haciendo frente a los déficits y garantizando un uso más optimizado de los planes de gasto en defensa nacionales.

Los esfuerzos, por parte de los Estados miembros y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión, por poner en marcha la cooperación estructurada permanente fueron en la dirección correcta. La cooperación estructurada permanente es un método especial para la cooperación mejorada, racional y eficaz en el ámbito de seguridad y defensa (por ejemplo, estableciendo un espacio Schengen militar) que reúne a Estados miembros que podrían desarrollar capacidades conjuntas, invertir en proyectos compartidos o crear formaciones multinacionales. Debería dar lugar a un nivel más ambicioso en materia de defensa.

Acogimos con satisfacción el establecimiento de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución como núcleo de un cuartel general permanente de la Unión y la iniciativa sobre el Desarrollo de capacidades en apoyo a la seguridad y el desarrollo. Esta permite a la Unión respaldar económicamente la mejora del desarrollo de capacidades y la resistencia de los países socios.

Gracias a la declaración conjunta UE-OTAN, la cooperación podría avanzar notablemente. Fue muy importante la aprobación de iniciativas comunes UE-OTAN destinadas a reforzar la cooperación y la coordinación entre ambas organizaciones; y garantizar la seguridad de los ciudadanos europeos. Esperamos que los Estados miembros de las dos organizaciones estén dispuestos y sean capaces de cooperar en áreas cruciales para la seguridad de nuestros ciudadanos.

Entendemos que los Estados miembros tienen posturas distintas en cuanto a la política de seguridad y defensa por razones históricas. Los protocolos dispuestos en diversos Tratados de la Unión reconocen este hecho.

Todas estas cuestiones llevan a determinadas consideraciones y solicitudes que el Grupo Popular Europeo ya ha manifestado y que se concretan en que:

- Las instituciones y Estados miembros de la Unión cumplan con sus compromisos para aumentar la seguridad de nuestros ciudadanos. Es importante que los Estados miembros refuercen su nivel de confianza y apliquen la voluntad política expresada conjuntamente; la Unión aporta su experiencia única con el poder blando a la cuestión de la seguridad, si bien debe seguir reforzando su poder duro.
- Los Estados miembros de la Unión aprovechen los efectos sinérgicos resultantes de la mejora en cooperación y coordinación en materia de defensa (por ejemplo, la planificación de la defensa, la investigación y el desarrollo, la adquisición, el mantenimiento y la consolidación de la industria armamentística). Esto puede generar un ahorro significativo al dejar disponibles recursos para inversiones posteriores a largo plazo.
- Las instituciones de la Unión y los Estados miembros aumenten los esfuerzos a la hora de diseñar una política común de defensa de la Unión (artículo 42, apartado 2, del TUE). En un espacio en el que las personas, los bienes, servicios y capitales circulan libremente, la seguridad no puede estar garantizada plenamente por los Estados miembros actuando en solitario. Estos deberían planificar juntos, como una sola unidad y decidir qué contribución realizará cada Estado individualmente. Esto debería mantener la autonomía estratégica de Europa y desarrollar una defensa común.
- La Estrategia Global de la UE actual debería dar paso a un Libro Blanco de la Unión sobre Seguridad y Defensa, así como a la definición de una hoja de ruta con medidas realistas y prácticas encaminadas al establecimiento de una Unión Europea de Defensa. Unión que debería fomentar un mayor alineamiento de culturas estratégicas y una concepción común de las amenazas. Todo ello requiere desarrollar unas capacidades conjuntas de conocimiento de la situación. El Libro Blanco necesita vincular nuestro pensamiento estratégico con el desarrollo de capacidad militar.
- La Unión se comprometa a establecer estructuras y mecanismos nuevos o a permitir a los que ya existen respaldar mejor a los Estados miembros para cooperar más estrechamente en cuestiones militares.
- Los miembros de la Unión fomenten una base industrial de defensa competitiva e innovadora. Solicitamos la puesta en marcha de una Política Europea de Capacidad y Armamento como marco para amparar los aspectos internos de los esfuerzos en materia de PCSD. Que además se definan los esfuerzos actuales para establecer medidas de apoyo y sinergias en los ámbitos de investigación en materia de defensa, desarrollo de capacidades, adquisición y espacio (por ejemplo, capacidades de observación del espacio, drones, capacidades de ciberdefensa, carros y aviones de combate principales).
- Los Estados miembros y la Comisión Europea hagan que el Fondo Europeo de Defensa previsto tenga éxito. Y que, con ello, se dé prioridad a un presupuesto de seguridad y defensa de la Unión en el próximo marco financiero plurianual (MFP).



El Fondo Europeo de Defensa debe contar con financiación suficiente, para lo que los 500 millones EUR anuales previstos para investigación y los 1 000 millones EUR para desarrollo y adquisiciones, son un mínimo absoluto.

- El Parlamento Europeo y el Consejo aprueben cuanto antes el proyecto de Reglamento para un Programa Europeo Industrial en materia de Defensa, en vista de una PCSD operativa. Necesitamos medidas de ejecución audaces que especifiquen cómo puede contribuir la Unión a financiar proyectos cooperativos destinados a lograr una mejor defensa.
- La Comisión Europea establezca una Dirección General de Defensa dentro de las competencias del AR/VP, con el fin de coordinar las medidas internas de defensa de la Unión y garantizar un mercado de defensa eficaz y un régimen operativo de seguridad de servicio en toda la Unión; un mercado único de defensa ayudaría a la investigación crítica y a la creación de empresas emergentes para desarrollar la tecnología clave que Europa precisa para afrontar sus retos de seguridad.
- Se produzca un aumento mayor del gasto en defensa nacional con vistas a alcanzar el 2 % del PIB de la Unión por parte de los Estados miembros. Avanzar hacia una autonomía estratégica de Europa requiere un gasto mayor en nuestra defensa.
- Mantener la autonomía estratégica de Europa, entendida como la capacidad de actuar por cuenta propia cuando sea necesario, requiere por parte de los Estados miembros un gasto conjunto en una mayor y mejor defensa, en particular en proyectos de adquisición comunes, en normalización y en certificación, utilizando el marco existente. Deberíamos armonizar entre sí los aparatos defensivos de los Estados miembros, como prevé la revisión anual coordinada de la defensa.
- En tiempos de paz, la Unión debería aprovechar las posibilidades jurídicas para financiar los esfuerzos en materia de defensa, como la formación y la educación, la adquisición y el mantenimiento, las infraestructuras o la investigación. O como la tecnología y el desarrollo; los miembros de la Unión deberían mostrar un compromiso político, aumentar la inversión, compartir información y crear sinergias a fin de proteger mejor a los europeos.
- Dada la complejidad y la fragmentación de los sistemas de información a nivel europeo para el control y la seguridad de las fronteras, la Unión debería promover formas de mejorar la interconexión e interoperatividad de estos sistemas, así como evitar la duplicación y el solapamiento; a fin de proteger mejor sus fronteras exteriores y combatir el terrorismo, la Unión debería fomentar una gestión de los datos más eficaz y eficiente, al tiempo que impulsa una industria de seguridad europea.
- La Comisión Europea y los colegisladores deben trabajar para garantizar que los mercados financieros de la Unión no sean utilizados por organizaciones terroristas para financiar sus actividades terroristas ni su propia existencia (ECON)

- La Unión debe financiar los proyectos civiles y militares, así como de tecnología e investigación en materia de defensa que faciliten futuros programas colaborativos europeos dentro de la Agencia Europea de Defensa (AED) u otras agencias ejecutivas. Los avances tecnológicos y el crecimiento del número de usuarios han provocado que la delincuencia informática y el uso terrorista de la web se conviertan en una nueva frontera en la guerra.

- Algunos programas colaborativos europeos deberían ponerse en marcha previendo programas de la OTAN tales como la Defensa frente a Misiles Balísticos para Europa o la Alianza para el Futuro Sistema de Vigilancia y Control, de forma que la implicación industrial directa europea en programas de la OTAN quede garantizada, reforzando así el papel de Europa en la OTAN al tiempo que se fortalece la autonomía estratégica europea.

- Debería haber un programa de investigación en materia de defensa en el próximo MFP. La financiación de la Unión como recurso adicional ha de complementar la inversión en investigación nacional. Esperamos contar con futuras actividades de investigación en materia de defensa en un programa específico dentro del próximo MFP.

- La cooperación estructurada permanente (CEP) se ha convertido en la piedra angular de la futura Unión Europea de Defensa. Debería servir asimismo para coordinar las islas incomunicadas de cooperación militar dentro de Europa, pero no considerarse únicamente una herramienta para la coordinación de proyectos.

- En cuanto a la participación en el Fondo Europeo de Defensa, el Plan de Acción Europeo de Defensa y los Estados miembros de la cooperación estructurada permanente deberían aclarar cómo asegurar la amplia participación y el elevado nivel de ambición y compromiso al mismo tiempo.

- La Unión libere todo el potencial de los Tratados en el campo de la seguridad y la defensa (artículo 41 del TUE – fondo inicial; artículo 42 del TUE – cláusula de autodefensa colectiva; artículo 44 del TUE – encomendar misiones PCSD a un grupo de Estados miembros; artículo 222 del TFUE – cláusula de solidaridad).

- Los Estados miembros apliquen el reparto de cargas en las operaciones y misiones PCSD por medio de la financiación común mejorada, de forma que los Estados miembros sean alentados a contribuir con capacidad y fuerzas y no se vean restringidos por sus limitaciones financieras. Es importante revisar el mecanismo Athena para la financiación de los costes comunes de operaciones militares de la Unión y futuros despliegues de grupos de combate de la Unión. Las asociaciones y la cooperación con países que comparten los valores de la Unión pueden contribuir a la eficacia y al impacto de las operaciones y misiones PCSD.

- La Unión establezca un Cuartel General Estratégico Civil y Militar plenamente desarrollado, creado a partir de la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CPC), la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución y la Dirección de Gestión



de Crisis y Planificación dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior, ya existentes.

- La Unión aumente sus esfuerzos como proveedor de seguridad regional y se convierta en un pilar europeo firme de la OTAN. La protección de Europa se convertirá en una responsabilidad de la Unión y la OTAN que se reforzarán mutuamente. Necesitamos fomentar las sinergias entre la Unión y la OTAN evitando los solapamientos innecesarios.
- El Grupo de Trabajo East StratCom del SEAE se transforme en una estructura permanente de la Unión con la financiación adecuada y una plantilla significativamente mayor.

De 2017 a la actualidad se han dado pasos fundamentales para la PCSD. El 6 de marzo de 2018, el Consejo adoptó una hoja de ruta para la aplicación de la CEP. En agosto de 2018, la Comisión instituyó el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (PEDID). El tercer informe sobre la Estrategia Global, publicado en octubre de 2019, incluye un llamamiento para seguir trabajando en la base industrial y tecnológica de la defensa europea. En 2019, el Parlamento reiteró su apoyo a la CEP, la CARD, el Fondo Europeo de Defensa y el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. La Cámara adoptó también un acuerdo parcial sobre el Reglamento relativo al Fondo Europeo de Defensa.

Cómo avanzar

La defensa europea no puede seguir siendo el eslabón más débil en el proceso de integración de la Unión. Los europeos deben tomar las riendas de su propio destino y fortalecer la defensa de Europa. Especialmente porque, según el Eurobarómetro 85 (1 de junio de 2016), la mitad de los ciudadanos encuestados de la Unión considera que la acción de la Unión es insuficiente y a dos tercios de ellos les gustaría ver un mayor compromiso por parte de la Unión a través del compromiso de los Estados miembros en cuestiones relativas a la política de seguridad y defensa.

En el actual entorno complejo de seguridad, la UE no puede permitirse ser un mero espectador. Los dividendos de la paz se han acabado. Nuestros valores e intereses se están viendo amenazados y es hora de acordar un nivel más elevado de ambición y llevarlo a la práctica. La UE tiene una posición única para desempeñar un papel activo debido a sus diversos instrumentos de política exterior, tanto civiles como militares. Ahora bien, para asegurar la paz debemos estar listos para actuar con rapidez, decisión y determinación. La mejor manera de hacerlo es dentro de una futura Unión Europea de Defensa.

(La información para este texto se ha obtenido de los documentos del EPP "Position paper on a European Defence Union" y "Security and Defence EMERGENCY RESOLUTION ADOPTED AT THE EPP CONGRESS - MALTA", así como de la ficha técnica de la UE elaborada por Jérôme Legrand 11/2019)



REFERENCIAS

INTRODUCCIÓN – JOSE LUIS CASTRO DE RUANO

- 1. Vid. Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea; Comisión Europea, COM (2017) 315 de 7 de junio de 2017.
- 2. *Ibidem* p. 3
- 3. *Ibidem* p. 6.
- 4. *Ibidem* p. 12 y ss
- 5. *Ibidem*, p. 13.
- 6. *Ibidem*, p. 13.

1- XABIER FERRER

- 1. ALDECOA, F., *La política de defensa de la UE en el marco de la aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad*, Fund . Alternativas (2017)
- 2. BARBÉ, E. y Sabote, M. *Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa*, Observatorio de Política Exterior Europea, dossier especial n. 4, Barcelona (2006)
- 3. CHOMSKY, N. *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, Metropolitan Books, Hardcover (2006)
- 4. FERRER, X. *La viabilidad económica y política de la defensa europea*. Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona (2008)
- 5. GRANELL, F. *Nuevas amenazas a la seguridad ya la paz*, Jornadas sobre la Reforma de las Naciones Unidas, Bilbao, (3/05/2006)
- 6. GNESOTTO, N. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (1999-2004)*, Institute for Security Studies, European Union, París (ICE), París (2005)
- 7. LEONARD, M. *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Taurus pensamos, Madrid (2005)
- 8. NAPOLEONI, L. *El Fénix Islamista*, Paidós, (2015)
- 9. NYE, J. *Soft Power. the means to suce in world políticos*, Public Affairs, NY, (2004)
- 10. REINARES, F. *Conceptualizando el terrorismo internacional*, R.Instituto Elcano, (2006)
- 11. RIFKIN, J. *El sueño europeo*, Paidós, Barcelona (2004)
- 12. SEGURA, A. *Señores y vasallos del siglo XXI*, La Campana, Barcelona (2004)
- 13. SIPRI Yearbook, *Armamentos, Disarmaments and International Security* (2017)
- 14. YOUNG, R. *Europe Reset. New directions for the EU*, IBTauris, London (2018)
- 15. https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-10/yb17_summary_esp_0.pdf
- 16. <http://visuals.sipri.org/es/index.html>
- 17. <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence.pdf>

2- CARLOS MARTÍ SEMPERE

- 1. A veces los equipo y sistemas pueden contener componentes de terceros países que pueden vetar su venta. Esto puede reducir la autonomía estratégica para proteger a países aliados.
- 2. Nótese que, por ejemplo, Dinamarca no participa en la PCSD.
- 3. Este objetivo, sin embargo, resulta un tanto escaso si se piensa que la generación de fuerza

de Naciones Unidas, su más probable reemplazo, tardaría unos seis meses en completarse (Quille 2006).

- 4. La Unión Europea tampoco ha participado como actor en el reciente conflicto sirio.
- 5. No obstante, la PESCO no ha establecido un régimen de sanciones por incumplimiento de los compromisos, lo que resta fuerza a este acuerdo.
- 6. También se ha hablado de elaborar un libro blanco de la defensa que clarifique el nivel de ambición, los actuales déficits de capacidades y un mecanismo para vigilar el progreso a nivel político. Sobre su contenido ver EP (2016a).
- 7. Esto equivale aproximadamente al 2,5% del presupuesto en defensa de todos los Estados de la UE.
- 8. Ver <https://pesco.europa.eu/>
- 9. Ver, entre otros, por ejemplo, las notas para la prensa de la reunión del Consejo del 19-20 de noviembre de 2001 en Bruselas.
- 10. Esto puede requerir, en ocasiones, el uso de satélites de comunicaciones.
- 11. Esto supone aproximadamente un 1,4 por ciento del PIB europeo en 2015.
- 12. Es más, los niveles de disponibilidad de los aviones de combate, helicópteros de transporte y ataque se ha informado que están por debajo del 50% en muchos Estados Miembro.
- 13. Los Estados Miembros deberían invertir € 90.000 millones para alcanzar la cifra del 2% del PIB que recomendando la OTAN en defensa, lo que supondría aumentar su gasto actual en un 45%. Actualmente los gastos de personal alcanzan el 49%, lo que deja solo el 21% para renovación de medios (ECA, 2019).
- 14. Como muestra se puede decir que la Agencia DARPA invirtió \$ 2.900 millones en proyectos de R&T en 2015, mientras que el presupuesto total de la EDA está en torno a los € 30 millones de los que solo puede gastar € 6 en investigación.
- 15. A este respecto, una excepción notable es la del Reino Unido que ha delegado una parte de la producción de munición a la empresa germana Rheinmetall (EP 2013, 32).
- 16. Una cierta diversidad en el armamento es beneficiosa al dotar a las fuerzas armadas de una mayor flexibilidad operativa y una mayor dificultad del adversario para neutralizarlo.
- 17. Dos interesantes estudios sobre este tema para Europa se pueden encontrar en Blagoeva et al. (2019) y Pavel y Tzimas (2019).
- 18. Este plan, compilado por la EDA desde 2008 para hacer frente a los retos futuros en seguridad y defensa, se elabora en colaboración con los Estados Miembro, el Estado Mayor y el Comité Militar de la UE. Actualizado periódicamente, sirve como referencia para las iniciativas europeas en esta área.
- 19. Las diferencias doctrinales y de idioma, y los problemas de interoperabilidad lastran también esta eficacia.
- 20. En particular, la Estrategia Global de la UE identifica como áreas de cooperación necesaria: la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento; aviones no tripulados; comunicaciones vía satélite y acceso autónomo al espacio y observación permanente de la tierra; capacidades militares de alto nivel incluyendo facilitadores estratégicos, así como capacidades para asegurar la ciberdefensa y la seguridad marítima.
- 21. El abandono de los EE.UU. y Rusia del Tratado sobre fuerzas nucleares de alcance intermedio (INF en inglés) supone un mayor riesgo en esta cuestión.
- 22. Aunque es probable que, de una u otra forma, los británicos colaboren con los europeos en aquellos conflictos en los que converjan sus intereses y participen igualmente en algunos desarrollos de sistemas conjuntos. Uno de estos intentos es el European Intervention Initiative.

Otras referencias

- 23. Biscop, S. 2015. "CSDP. What is it good for?" in Daniel Fiott (ed.) *The Common Security and Defence Policy. National Perspectives*. Egmont paper 79. Academia Press – The Royal Institute for International Relations. Bruselas.

- 24. Blagoeva, D., Pavel C., Wittmer, D., Huisman, J. and Pasimeni, F. 2019. *Materials dependencies for dual-use technologies relevant to Europe's defence sector*, EUR 29850 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-79-11102-3, doi:10.2760/570491, JRC117729.
- 25. 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. COM (2016) 950 final*. Bruselas.
- 26. European Court of Auditors – ECA. 2019. *European Defence*. Bruselas.
- 27. European Defence Agency. 2008. *Future Trends from the Capability Development Plan*. Bruselas.
- 28. European Parliament. 2013. *The development of the European Defence Technical and Industrial Base (EDTIB)*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- 29. European Parliament. 2016. *The future of EU defence Research*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- 30. European Parliament. 2016a. *On the way towards a European Defence Union – A White Book as a first step*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- 31. European Political Strategy Centre – EPSC. 2015. *In Defence of Europe*. European Commission. Bruselas.
- 32. European Union (EU). 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.
- 33. Fiott, D. (2018) "Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence?". Brief Issue 12. EUISS. Bruselas.
- 34. HR/VP. 2016. *Implementation Plan on Security and Defence (proposal)*. Note to the Council. 14392/16.
- 35. Jackson, B. A. 2001. *Technology Acquisition by Terrorist Groups: Threat Assessment Informed by Lessons from Private Sector Technology Adoption*. Center for International Science and Technology Policy Elliott School of International Affairs George Washington University and The RAND Corporation Science and Technology Policy Institute.
- 36. Martinage, R. 2014. *Toward a new offset strategy: Exploiting U.S. Long-term Advantages to restore U.S. Global Projection Capability*. Centre for Strategic and Budgetary Assessments.
- 37. Pavel, C. and E. Tzimas. 2016. *Raw materials in the European defence industry*; EUR 27542 EN; doi:10.2790/509931.
- 38. Perruche, J.P., Bellouard, P., Lépinoy, P., De Langlois, M., Guillaumin, B. and Monpeysson, P. 2015. "For a European White Paper on Security and Defence". *Fondation Robert Schuman / European Issues* no. 360.
- 39. Pertusot, V. 2015. "European Defence: Multilateralism is not the enemy" in Daniel Fiott (ed.) *The Common Security and Defence Policy. National Perspectives*. Egmont paper 79. Academia Press – The Royal Institute for International Relations. Bruselas.
- 40. Quille, G. 2006. "The impact of EU capability targets and operational demands on defence concept and planning" in A. Bayles, G. Herolf and B. Sundelius (eds). *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford University Press, for SIPRI.
- 41. Rynning, S. 2002. "Autonomous Defence? The Role of Military Forces in EU External Affairs". *Copenhagen Peace Research Institute (COPRI)*.
- 42. Solana, J. 2015. *More Union in European Defence. Report of a CEPS Task Force*. Centre for European Policy Studies. Brussels.

3 – CLARA PORTELA

- 1. Este capítulo se inserta en el marco del Proyecto de Investigación Seguridad Pública, Seguridad Privada y Derechos Fundamentales RTI2018-098405-B-100 del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

- 2. Álvarez Verdugo, M. (2006) 'Mixing Tools against Proliferation: The EU's Strategy for Dealing with Weapons of Mass Destruction', *European Foreign Affairs Review*, 11(3), 417-438.
- 3. Anthony, I. y Grip, L. (2013) 'Strengthening the European Union's Future Approach to WMD Non-Proliferation'. SIPRI Policy Paper 37, Stockholm International Peace Research Institute.
- 4. Consejo de la UE (2016), "Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", June 2016
- 5. Consejo de la UE (2008) "New lines for action in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems", 17172/08, Brussels.
- 6. Consejo de la UE (2003) "Fight against the proliferation of weapons of mass destruction – EU strategy against proliferation of weapons of mass destruction", 15708/03, Brussels.
- 7. Cottey, A. (2014) "The EU's Non-Proliferation Strategy Ten Years On", *European Foreign Affairs Review*, vol.19, no. 1, pp. 45-64.
- 8. Dee, M. (2015) "The European Union and its performance in the NPT negotiations: Consistency, change and challenges", en S. Blavuokos, D. Bourantonis y C. Portela (coord.) (2015) "The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons", Palgrave-MacMillan: Basingstoke
- 9. Dee, M. (2012) 'Explaining EU Performance in the NPT Review Conferences: Limited Ambitions but Pragmatic Positioning', *Revista UNISCI* 30.
- 10. Erästö, T. (2019) 'Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons', *SIPRI Yearbook 2019*, SIPRI: Stockholm, pp. 387-90.
- 11. Esteban, M. y Portela, C. (2020) 'EU Sanctions against North Korea: Making a stringent UN sanctions regime even tougher', in N. Casarini et al. (coord.) *Routledge Handbook of EU-Korea Relations*, Routledge, Abingdon.
- 12. Garrido Rebolledo, V. (2019) "El programa nuclear y de misiles balísticos de Corea del Norte ¿Optimismo, pragmatismo u optimismo pragmático?", *Revista UNISCI* vol. 51, no.3, pp. 129-175.
- 13. Grip, L. (2009) 'The EU Non-Proliferation Clause: A Preliminary Assessment'. SIPRI Background Paper. Solna: Stockholm International Peace Research Institute.
- 14. House of Lords (2005) "Preventing Proliferation of Weapons of Mass Destruction: The EU Contribution: Report with Evidence", *European Union Committee. 13th Report of Session 2004-05*. London: The Stationary Office Limited.
- 15. Kienzle, B. (2012) 'Between Human Rights and Non-proliferation: Norm Competition in the EU's Iran Policy', *UNISCI Discussion Papers* 30.
- 16. Kienzle, B. (2013) 'A European Contribution to Non-Proliferation? The EU WMD Strategy at Ten', *International Affairs*, 89(5), 1143-59.
- 17. Kienzle, B. y Vestergaard, C. (2013) 'The Non-Proliferation Regimes', en K.E. Jørgensen y K.V. Laatikainen (coord.) *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*. Abingdon: Routledge, 371-88.
- 18. Lafont, M., Varma, T. and Witney, N. (2018) *Eyes tight shut. European attitudes toward nuclear deterrence*. ECFR: Paris.
- 19. Müller, H. (2007) 'Europe and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction', en P. Foradori, P. Rosa y R. Scartezzini (coord) *Managing a Multilevel Foreign Policy. The EU in International Affairs*. Lanham, MD: Lexington, pp. 181-200.
- 20. Müller, H. (2011) 'The European Union and Nuclear Non-Proliferation and Disarmament', en V.R. Raghavan (ed.) *Nuclear Disarmament: India-EU Perspectives*. New Delhi: Vij Books India, 27-49.
- 21. Müller, H. y Van Dassen, L. (1997) 'From cacophony to Joint Action: Successes and shortcomings of European nuclear non-proliferation policy', en M. Holland (coord.) *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms*, London: Pinter, pp.52-72.
- 22. Murauskaitė, E. (2015) "Dynamics of the EU Non-proliferation Discourse in Global Context" en B. Tonra



et al. (coords.) SAGE Handbook of European Foreign Policy. London: SAGE, pp. 952-966.

- 23. Nielsen, J. y Hanson, M. (2014) *The European Union and the Humanitarian Initiative in the 2015 Non-Proliferation Treaty Review Cycle*, Non-Proliferation Papers 41, SIPRI.
- 24. Onderco, M. (2020) "Nuclear Ban Treaty: Sand or Grease for the NPT?", en T. Sauer, J. Kustermans and B. Segaert (coords), *Non-Nuclear Peace: Beyond the Nuclear Ban Treaty*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 131-48.
- 25. Pacheco Pardo, R. (2012) "Normal power Europe: non-proliferation and the normalisation of EU foreign policy", *Journal of European Integration* 34(1), pp. 1-18.
- 26. Panke, D. (2014) 'The European Union in the United Nations: An Effective External Actor?', *Journal of European Public Policy*, 21(7), 1050-1066.
- 27. Portela, C. (2020) "Revitalising the NPT: Preparing the EU for the tenth RevCon", Brief 1, EUISS: Paris.
- 28. Portela, C. (2015) "EU Strategies to tackle the Iran and North Korea nuclear issues", en S. Blavuokos, D. Bourantonis y C. Portela (coord.) (2015) "The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons", Palgrave-MacMillan: Basingstoke
- 29. Portela, C. (2003) 'The role of the EU in the Non-proliferation of Nuclear Weapons: The way to Thessaloniki and beyond', Research Report n.65, Peace Research Institute Frankfurt. Frankfurt/Main, December 2003.
- 30. Portela, C. y Kienzle, B. (2015) "EU non-proliferation policies before and after the 2003 strategy: Continuity and change", en S. Blavuokos, D. Bourantonis y C. Portela (coord.) "The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons", Palgrave-MacMillan: Basingstoke
- 31. Salazar, G. de (2015), "El tratado de No Proliferación de Armas Nucleares: los temas clave en la conferencia de examen en 2015", *Revista UNISCI* 38, pp. 155-168.
- 32. Stahl, B. (2008) 'Incoherent Securitisation: The EU in the Iraq Crisis', *Hamburg Review of Social Sciences* 3(1), pp. 70-104.
- 33. Tertrais, B. (2005) "The European Union and nuclear non-proliferation: Does soft power work?", *International Spectator* 40, 45-57.
- 34. Zwolski, K. (2015) 'Institutions and epistemic networks in the EU's Non-proliferation governance', en S. Blavuokos, D. Bourantonis y C. Portela (coord.) *The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Palgrave-MacMillan: Basingstoke.
- 35. Zwolski, K. (2011) 'The External Dimension of the EU's Non-proliferation Policy. Overcoming Inter-institutional Competition', *European Foreign Affairs Review*, 16(3), 325-40.

4- EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE

- 1. Cfr. RAMÓN CHORNET, C., *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005; ALDECOA LUZARRAGA F., *La Política Exterior Común en el Tratado de Lisboa: instrumentos para hacer de la Unión un actor de la globalización*, en *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Carlos R. Fernández Liesa y Castor M. Díaz Barrado (dirs), Dykinson, 2008, pp. 231-254, p. 244.
- 2. SCHMIDT, J., "Common Foreign and Security Policy and European Security and Defense Policy after the Lisbon Treaty: Old Problems Solved", *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 5, 2009, pp. 239-260.
- 3. Véase, ALDECOA LUZARRAGA, F., "La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018, pp. 1003-1020; LÓPEZ-JACOISTE DIAZ, E., "La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera PCSD en Europa?", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018, pp. 1075-1097; GUTIÉRREZ ESPADA, C. / PIERNAS, J., "La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa", en HI-NOJO ROJAS, M., (coord.), *Liber Amicorum profesor José Manuel Peláez Marón: Derecho Internacional y Derecho de la Unión*, 2012, pp. 441-462.

- 4. Cfr., 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, pp. 71-94.
- 5. Véase, por ejemplo, GONZALEZ ALONSO, L. N., "¿Obligación jurídica o mero compromiso político?: la cláusula de solidaridad en el Tratado Constitucional", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 12, 2007.
- 6. European Commission, President Jean-Claude Juncker, *Political Guidelines*, 15 July 2014.
- 7. Cfr., entre otros, KUGIEL, P., «End of European Soft Power: Implications for EU Foreign Policy», *Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 26, issue 1, 2017, pp. 57-70.
- 8. El texto del documento de Estrategia global europea de seguridad y defensa, presentado con el título *Una visión común, una estrategia conjunta, una Europa más fuerte*, puede consultarse en el sitio web https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.
- 9. En concreto, COM (2016) 0950 final, de 30 de noviembre de 2016, *Plan de Acción Europeo de la Defensa*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.
- 10. Conclusiones General del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019, en el contexto de una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024, EUCO 9/19.
- 11. En primer lugar, la UE se propone proteger a los ciudadanos y las libertades, garantizando la integridad de territorio europeo. Para ello, se esboza como medio específico: i) el control efectivo de las fronteras exteriores, como condición previa e indispensable para garantizar la seguridad, mantener el orden público y velar por el funcionamiento adecuado de las políticas de la UE, en consonancia con nuestros principios y valores; ii) seguir desarrollando una política migratoria global realmente eficaz; y iii) adoptar las medidas que se estimen necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado de Schengen. Como segunda prioridad, la UE se propone desarrollar una base económica sólida y dinámica, garantizando el mercado único, y la fortaleza del euro. Para ello, se concretan nuevos ámbitos de expansión de ese mercado como son la transformación digital; incrementar la inversión en la capacitación y la formación de las personas y el fomento de la igualdad de condiciones, particularmente en el ámbito del comercio. En tercer lugar, la gran apuesta de la UE será construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social. La transición ecológica que busca la Unión se concreta en la transición a las energías renovables, el aumento la eficiencia energética, la reducción de la dependencia respecto de las fuentes externas y la diversificación de las fuentes de suministro, además de invertir en nuevas soluciones para la movilidad del futuro. Esta transformación implicará la implantación del futuro Pilar Europeo de Derechos Sociales, para hacer frente a las desigualdades, que afectan a los jóvenes en particular, suponen un riesgo político, social y económico de suma gravedad, que ya están surgiendo nuevas formas de exclusión. Para más detalle, cfr., <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>
- 12. Sobre la PESCO en general, cfr., LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., "La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera PCSD en Europa?", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018, pp. 1075-1097.
- 13. De conformidad con el artículo 5 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE. Dinamarca no participa en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa. Por lo tanto, Dinamarca no queda obligada por la presente Cooperación Estructurada Permanente.
- 14. 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; en <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>
- 15. MARRONE, A/ NONES, M., "Europe and the Future Combat Air System", *Istituto Affari Internazionali, Commentaries*, No. 19/2, 2019, p. 103. en <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/europeand-future-combat-air-system>



- 16. Que proponía tener la capacidad, a más tardar en 2010, de aportar unidades de combate y apoyo logístico para las tareas mencionadas en el artículo 43 del TUE en un plazo de 5 a 30 días en caso de necesidad, para un período de 30 a 120 días.
- 17. Anexo Decisión PESC punto 15.
- 18. *Ibid.*, punto 19.
- 19. Sobre esta cuestión cfr., MARTÍ SEMPERE, C., "La industria europea de defensa. Un análisis prospectivo", Observatorio de Política Exterior Española. Fundación Alternativas y Ministerio de Defensa, n° 93/2018, en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/ea60ae77f0e2cd4dcd21d0e21bdc072b.pdf
- 20. Véase, por ejemplo, RODRIGUES S., "Le marché européen de la défense : entre coopération et harmonisation", en CLINCHAMPS, N. / MONJAL, P.Y. (eds), *L'autonomie stratégique de l'Union européenne : perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, Larcier, Bruxelles, 2015, pp. 137-161.
- 21. Reglamento (UE) N° 599/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, que modifica el Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso. Así como el correspondiente Reglamento delegado (UE) 2018/1922 de la Comisión, de 10 de octubre de 2018 que modifica el Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso.
- 22. Reglamento (UE) 258/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se aplica el artículo 10 del Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada, y por el que se establecen autorizaciones de exportación y medidas de importación y tránsito para las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.
- 23. Entre otras medidas legislativas, véase, Directiva 2010/80/UE de la Comisión, de 22 de noviembre, Directiva 2012/10/UE de la Comisión de 22 de marzo y Directiva 2012/47/UE de la Comisión, de 14 de diciembre de 2012, sobre productos relacionados con la defensa, Directiva 2014/18/UE de la Comisión de 29 de enero de 2014 por la que se modifica la Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a la lista de productos relacionados con la defensa, así como otras posteriores con idéntico objetivo, como son: Directiva 2014/108/UE de la Comisión del 16 de diciembre 2014; Directiva 2016/970/UE de la Comisión del 26 de mayo 2016; Directiva 2017/433/UE de la Comisión del 15 de marzo 2017, o la Directiva 2017/2054/UE de la Comisión del 25 de noviembre 2017
- 24. Recomendación del Consejo, de 15 de octubre de 2018, (2018/C 374/01), en relación con los compromisos 1-5 del Anexo II de la Decisión PESC 2017/2315, de 11 de diciembre de 2017, OJ L 331, 14.12.2017, p. 57. Cfr. igualmente la Recomendación del Consejo, de 6 de marzo de 2018 relativa a un programa para la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) (2018/C 88/01) o la Recomendación del Consejo, de 14 de mayo de 2019, por la que se evalúan los avances realizados por los Estados miembros participantes en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la cooperación estructurada permanente (DO C 166 de 15.5.2019, p. 1)
- 25. Decisión PESC 2018/1797 del Consejo, de 19 de noviembre de 2018, que modifica y actualiza la Decisión PESC 2018/340 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) (DO L 294 de 21.11.2018, p. 18).
- 26. Aprobada por 476 votos a favor, 151 en contra y 36 abstenciones.
- 27. La Vanguardia, La UE aprueba otros 13 proyectos de cooperación entre Estados en Defensa, de 12 de noviembre de 2019, en [https://www.lavanguardia.com/politica/20191112/471555481536/la-ueaprueba-](https://www.lavanguardia.com/politica/20191112/471555481536/la-ueaprueba-otros-13-proyectos-de-cooperacion-entre-estados-en-defensa.html)

[ba-otros-13-proyectos-de-cooperacion-entre-estados-en-defensa.html](https://www.lavanguardia.com/politica/20191112/471555481536/la-ueaprueba-otros-13-proyectos-de-cooperacion-entre-estados-en-defensa.html)

- 28. Ya en diciembre de 2018, el Ministerio de Defensa español dio a conocer un plan nacional para participar en la iniciativa franco-alemana para el desarrollo del nuevo futuro caza europeo de sexta generación. Véase, PFEIFER, S / BUCK, T., "Spain Declares for Franco-German Future Fighter Project", en *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/46ea0018-910d-11e9-aea1-2b1d33ac3271>
- 29. <https://www.infodefensa.com/es/2019/09/02/noticia-espana-aprueba-millones-futuro-europeo.html>
- 30. Así se reconoce, por ejemplo, en GARCÍA RICO, E., "El Tratado de Lisboa una década después: hacia una Política Común de Seguridad y Defensa de la UE", en Elena del Mar García Rico y María Isabel Torres Cazorla, (dirs.), *Hacia una entidad europea en materia de seguridad y defensa. ¿realidad o utopía?*, Tirant lo Blanch Valencia, 2019, pp. 31-59, p. 46.

5- FELIX ARTEAGA

- 1. La EES se aprobó el 12 de diciembre de 2003 y su texto en español se encuentra disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf>.
- 2. "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the EU's Foreign And Security Policy", junio de 2016, en http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- 3. "A strong Europe in a world of uncertainties", 27 de junio de 2016, <https://www.diplomatiegouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/news/article/a-strong-europe-in-a-world-of-uncertainties-28-06-16>
- 4. Declaración y Hoja de Ruta, Consejo Europeo, 16 de septiembre de 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>
- 5. El TUE introdujo la cláusula de defensa colectiva, que permite que reclamar la ayuda de los demás Estados miembros ante una agresión armada (art. 42.7 TUE), y la que permite esperar la asistencia solidaria de los demás dentro de la UE (art. 222 del TFUE) o fuera de ella (art. 43.1 TUE) que carecen todavía de desarrollo.
- 6. Los países que quisieran colaborar de forma más estrecha podrían hacerlo aprovechando la cooperación estructurada permanente (arts. 42.6 y 46 y Protocolo 10 TUE) o realizar misiones u operaciones PCSD por encargo de la UE (arts. 42.5 y 44 TUE).
- 7. A la notificación de 23 países del 13 de noviembre se sumaron posteriormente otros dos el 7 de diciembre, con lo que la PESCO se estableció con 25 Estados miembros mediante la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017.
- 8. La PESCO se ha desarrollado de forma independiente a la financiación europea de la EDTIB, aunque la posibilidad de acceder a sus fondos para financiar los proyectos industriales ha sido un incentivo notorio para su gestación. Reglamento de los fondos prevé incentivos similares para la participación de pymes (10%) o la aplicación de tecnologías disruptivas (5%).
- 9. Dick Zandee y Kimberley Kruijver, "The European Intervention Initiative", *Cligendael Report*, septiembre de 2019.
- 10. La cooperación entre la OTAN y la UE se lleva a cabo en las áreas de operaciones, amenazas híbridas, ciberseguridad, construcción de capacidades, ejercicios e investigación y desarrollo, entre otras, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/28286/eu-nato-cooperation-factsheet_en
- 11. Judy Dempsey, "Will U.S. Troops Pullouts Accelerate European Defence Integration?", *Carnegie Europe*, 11 de junio de 2020.
- 12. Félix Arteaga, "Defensa europea; ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel?", *ARI 125/2018*, Real Instituto Elcano, noviembre 2018.
- 13. Comisión Europea, COM (542) 2013 de 24 de julio, "A new deal for European Defence and Security. Towards a more competitive and efficient Defence and Security Sector".



- 14. Por su parte, la Alta Representante y responsable de la Agencia Europea de la Defensa, Catherine Ashton, presentó un Informe describiendo el contexto estratégico de la PCSD. "Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence", 15 de octubre de 2013.
- 15. Félix Arteaga, "El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España", ARI nº 46/2013, Real Instituto Elcano, 27 de noviembre de 2013.
- 16. La base industrial y tecnológica de la defensa española y europea ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015", Real Instituto Elcano, junio de 2015.
- 17. Chantal Lavallee, "The European Commission: an enabler for the Security and Defence Union", ARI nº 59/2018, Real Instituto Elcano, 26 de abril de 2018.
- 18. Comisión Europea, COM (2014) 387 de 24 junio sobre "Un nuevo acuerdo para la defensa europea. Hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación (2013) 542.
- 19. La Estrategia Global sustentaba que la cooperación fuera la norma -y no la excepción- en la obtención de capacidades (que al menos el 20% de la inversión en equipos se realizara cooperativamente) así como que los fondos comunes complementaran -pero no sustituyeran- a las inversiones nacionales.
- 20. Comisión Europea, COM (2016) 950 de 30 de noviembre.
- 21. Asociación Española de Tecnologías de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio (TEDAE), "EDAP. El Plan de Acción Europeo de la Defensa", noviembre de 2017.
- 22. Propuesta COM (2018) 476 de 13 de junio para regulación del Consejo y el Parlamento estableciendo el Fondo Europeo de Defensa.
- 23. Los detalles del programa de trabajo PADR y los fondos asignados (25 M€ en 2017, 40 M€ en 2018 y 25M€ en 2019) pueden consultarse en <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/pilot-project-and-preparatory-action-for-defence-research>.
- 24. REGLAMENTO (UE) 2018/1092 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de julio de 2018 por el que se establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa con el objetivo de apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de la defensa de la Unión
- 25. Los detalles del programa de trabajo EDIDP y los fondos asignados (243 M€ en 2019 y 254 M€ en 2020) pueden consultarse en la Decisión (2019) 2205 de 19 de marzo de la Comisión Europea.
- 26. Carta de Florence Parly, Annegret Kramp-Karrenbauer, Margarita Robles y Lorenzo Guerini de 29 de mayo de 2020 a sus colegas europeos y al Alto Representante, <https://www.gouvernement.fr/en/at-the-heart-of-our-european-union>
- 27. Comunicación COM (2020) 442 de 27 de mayo.
- 28. Para un análisis de las cartas de las autoridades estadounidenses de 1 de mayo y las de respuesta de las autoridades europeas de 16 del mismo mes puede encontrarse en Daniel Fiott, "The poison pill: EU defence in US terms?", EUISS Brief, nº 7, 14 de junio de 2019.
- 29. Este riesgo se analiza en Christian Mölling y Claudia Major, "Saving European Defence From the Coronavirus Pandemic"; Carnegie Europe, 30 de abril de 2020.
- 30. Un compendio de posiciones nacionales sobre el EFD puede encontrarse en la red Armament Industry European Research Group ARES, <https://www.iris-france.org/ares/>.
- 31. Comunicación (2020)1863 de 19 de marzo sobre el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19.
- 32. Reglamento (UE) 2019/452 de 19 de marzo para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión cuya entrada en vigor está prevista para el 11 de octubre de 2020.
- 33. Para un análisis detallado de las necesidades de supervisión parlamentaria, ver Informe PE 603478 sobre "The Scrutiny of the EDF by the European and National Parliaments", de Daniel Fiott, abril 2019.

10. TERESA DE FORTUNY

- 1. Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad; Estrasburgo, 14 de septiembre de 2016. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_16_3043
- 2. Teresa de Fortuny y Xavier Bohigas; «Fondo Europeo de Defensa. La voluntad de la UE de incrementar su gasto militar y favorecer el sector armamentístico». Working Papers del Centre Delàs. Barcelona, abril 2019. http://www.centredelas.org/images/Working_Papers/WP_FonsDefensaUE_abril2019_CAS.pdf
- 3. Ben Hayes; Neo-ConOpticon. The EU Security-Industrial Complex. Transnational Institute (TNI), 2009. <https://www.statewatch.org/analyses/neoconopticon-report.pdf>
- 4. MBDA es una joint venture constituida por Airbus, BAE Systems y Leonardo.
- 5. Véase J. Calvo Rufanges, et altri, La transformación del complejo militar-industrial, Centre Delàs d'Estudis per la Pau y NOVACT, 2017.
- 6. Recordemos que el Fondo fue aprobado por el Parlamento Europeo en abril de 2019.
- 7. European Defence Agency. Pilot Project and Preparatory Action on Defence Research. <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/pilot-project-and-preparatory-action-for-defence-research>
- 8. Comisión Europea, « El Fondo Europeo de Defensa va por buen camino, con 525 millones de euros para Eurodrone y otros proyectos conjuntos de investigación e industria», Comunicado de prensa, 19 de marzo de 2019. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1717_es.htm
- 9. Comisión Europea, «El Fondo Europeo de Defensa pone en marcha nuevos proyectos de investigación paneuropeos», Comunicado de prensa, 16 de febrero de 2018. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-763_es.htm
- 10. MBDA ready to meet the challenge of Europe's missile defence, <https://www.mbd-systems.com/press-releases/mbda-ready-to-meet-the-challenge-of-europes-missile-defence/>
- 11. Comisión Europea, «Presupuesto de la UE: la Comisión propone un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad», Comunicado de prensa, 2 de mayo de 2018. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_es.htm
- 12. Council of the European Union, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Defence Fund. General Secretariat of the Council, 1 March 2019. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6733-2019-REV-1/en/pdf>
- 13. Las exportaciones de armas de la Unión Europea representaron el 26% del total mundial. Véase SIPRI Fact Sheet, TRENDS IN INTERNATIONAL ARMS TRANSFERS, 2019; https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-03/fs_2003_at_2019.pdf
- 14. El Tratado de Prohibición se aprobó en la Asamblea General de Naciones Unidas el 7 de julio de 2017. Hasta el momento lo han firmado 81 estados y ratificado 36 estados. Se requiere la ratificación de 50 estados para entrar en vigor. Véase https://www.icanw.org/signature_and_ratification_status
- 15. Comisión Europea, «Fondo Europeo de Defensa. 5 500 millones de euros anuales para impulsar las capacidades de defensa de Europa», Comunicado de prensa, 7 de junio de 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm
- 16. Comisión Europea, «Presupuesto de la UE para el período 2021-2027: la Comisión acoge con satisfacción el acuerdo provisional relativo al futuro Fondo Europeo de Defensa», Comunicado de prensa, 20 de febrero de 2019. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1269_es.htm
- 17. Véanse los anexos de J. Calvo Rufanges, et altri, La transformación del complejo militar-industrial, Centre Delàs d'Estudis per la Pau y NOVACT, 2017. Y, para el caso de Indra: Antonio M. Vélez; «Hacienda y la Seguridad Social permitieron a Indra redactar pliegos de concursos que amañó con sus rivales», [eldiario.es, 01/08/2018. https://www.eldiario.es/economia/Hacienda-Seguridad-Social-permitieron-Indra_0_798970848.html](https://www.eldiario.es/economia/Hacienda-Seguridad-Social-permitieron-Indra_0_798970848.html)



7.3 – DELEGADOS PSOE – DOMÈNEC RUIZ DEVESA' Y ALEJANDRO PEINADO GARCÍA²

- 1. Diputado al Parlamento Europeo y portavoz socialista de la comisión de Asuntos Constitucionales. Miembro del Comité Federal de la Unión de Federalistas Europeos y de la comisión ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo
- 2. Asistente Parlamentario Acreditado en el Parlamento Europeo. Secretario del consejo federal de la Unión de Europeístas y Federalistas de España.
- 3. Texto de la Declaración Schuman, web de la Unión Europea: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es
- 4. Tratado de París, web del Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>
- 5. Ortega Klein, A. El manto de Penélope y la Comunidad Europea de Defensa, Revista de Estudios Internacionales núm 1, Abril/Junio, 1980.
- 6. Tratado de Maastricht, web de la Unión Europea: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf
- 7. Aldecoa Luzárraga, F. Un nuevo compromiso relevante y exigente de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en El Estado de la Unión Europea, 2018, Fundación Alternativas.
- 8. European Global Strategy, web de la Comisión Europea: https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en
- 9. Conclusiones del Consejo Europeo del 17 al 21 de julio de 2020, página web del Consejo: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

DELEGADO PP – CARMELO BARRIO BAROJA

- 1. (La información para este texto se ha obtenido de los documentos del EPP “Position paper on a European Defence Union” y “Security and Defence EMERGENCY RESOLUTION ADOPTED AT THE EPP CONGRESS – MALTA”, así como de la ficha técnica de la UE elaborada por Jérôme Legrand 11/2019)



EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobasque.eus

erromen ta zabal zazu



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO



Arabako Foru Aldundia
Diputación Foral de Álava

Bizkaia
foru aldundia
diputación foral



Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa

