

**Nuevos desarrollos en la seguridad y defensa europea:  
¿hacia una política más integrada  
en la Unión post-Brexit?**

David Fernández Rojo  
Inmaculada Herbosa Martínez  
Nerea Magallón Elósegui  
Beatriz Pérez de las Heras (Coordinadora)

Documento de Trabajo Opex Nº 97/2019



## **David Fernández Rojo**

Doctorando e investigador en la Universidad de Deusto, así como beneficiario del Programa Predoctoral del Gobierno Vasco. Su investigación doctoral se centra en la evolución de la cooperación y los poderes operativos conferidos a FRONTEX, EASO y EUROPOL. Ha realizado estancias predoctorales en EE.UU. (Washington College of Law y Georgetown Law Center) y Países Bajos (Universidad de Utrecht, RENFORCE). Anteriormente, se especializó en Derecho Europeo e Internacional Público (LL.M.) en los Países Bajos (Erasmus University Rotterdam, 2014, *cum laude*) y recibió su Grado en Derecho con especialidad económica en la Universidad de Deusto (2013).

## **Inmaculada Herbosa Martínez**

Profesora titular de Derecho Civil en la Universidad de Deusto. Imparte docencia en diferentes asignaturas en el área de Derecho Patrimonial Privado. Asimismo, ha impartido docencia como profesora visitante en varias universidades españolas y extranjeras. Por lo que respecta a investigación, con dos sexenios reconocidos, ha formado parte de diferentes equipos de la Universidad de Deusto. En el momento presente es miembro del equipo "Integración Europea y Derecho Patrimonial en un contexto global". Es autora única de cuatro monografías, numerosas publicaciones en obras colectivas y artículos en revistas especializadas, así como investigadora principal de varios proyectos de investigación.

## **Nerea Magallón Elósegui**

Profesora de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Deusto. Doctora en Derecho por la Universidad del País Vasco (UPV) con premio extraordinario de doctorado, ha sido profesora en la UPV y en la Universidad de Santiago de Compostela. Su labor docente se ha combinado con la labor investigadora en distintas universidades y centros de investigación nacionales e internacionales de reconocido prestigio. Miembro de *Globernance*, de la *ACVD* y de la *RSBAP*.

## **Beatriz Pérez de las Heras**

Catedrática de Derecho de la Unión Europea y titular de la Cátedra Jean Monnet en Integración Europea en la Universidad de Deusto (UD). Doctora en Derecho por la UD, realizó estudios de postgrado en el *Centre Européen Universitaire de Nancy*, donde obtuvo los diplomas de *DESS* y *DEA en Droit Communautaire*. Directora de la revista *Cuadernos Europeos de Deusto* desde 2009, es también investigadora principal del equipo de investigación *Integración Europea y Derecho Patrimonial en un contexto global*.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas  
© David Fernández Rojo, Inmaculada Herbosa Martínez, Nerea Magallón Elósegui, Beatriz Pérez de las Heras (Coordinadora)

Edición: Tram Anh Nguyen  
Maquetación: Paula Carretero  
ISBN: 978-84-949660-5-7  
Depósito Legal: *En tramitación*

Impreso en papel ecológico 

# Índice

ABREVIATURAS Y SIGLAS	7
RESUMEN / ABSTRACT	8
RESUMEN EJECUTIVO	9
INTRODUCCIÓN	12
<b>1. LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD Y EL CRECIENTE VÍNCULO ENTRE LA DIMENSIÓN INTERNA Y EXTERNA DE LA SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA: LA OPERACIÓN NAVAL “EUNAVFOR MED SOPHIA”</b>	<b>14</b>
1.1. Introducción	14
1.2. La Estrategia Global de Seguridad: ¿hacia un nexo reforzado entre la dimensión interna y externa de seguridad en la UE?	16
1.3. La cooperación reforzada entre la misión de la PCSD “EUNAVFOR MED SOPHIA” y las agencias del ELSJ EUROPOL y la GEFC	20
1.4. Conclusión	24
<b>2. EL PLAN DE APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA GLOBAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: ¿HACIA UNA UNIÓN DE LA DEFENSA EUROPEA?</b>	<b>26</b>
2.1. Introducción	26
2.2. La activación de la Cooperación Estructurada Permanente: un factor de impulso hacia la europeización de la defensa	27
2.2.1. Fundamentación jurídica y decisiones políticas para el establecimiento de la CEP	27
2.2.2. La dimensión operativa y el desarrollo de capacidades en el marco de la CEP	30
2.3. La MPCC: hacia una estructura UE de mando militar y civil unificada	35
2.4. Hacia una cooperación más estratégica con países terceros	38

2.4.1. Más allá de la PCSD	38
2.4.2. La futura relación con el Reino Unido	41
2.5. Conclusión	44
<b>3. EL PLAN DE ACCIÓN EUROPEO DE DEFENSA: HACIA UN MERCADO ÚNICO DE LA DEFENSA</b>	<b>46</b>
3.1. Introducción	46
3.2. Financiación de la investigación y capacidades: el Fondo Europeo de Defensa	47
3.2.1. Caracteres específicos de la industria europea de defensa	47
3.2.2. Instrumentos adoptados para su implementación	48
3.2.2.1. Acción preparatoria	49
3.2.2.2. Programa de desarrollo industrial	49
3.2.2.3. FED	51
3.3. Mejora del mercado único en materia de defensa	52
3.3.1. Eliminación de diferencias en contratación pública	52
3.3.2. Medidas de consolidación del mercado único	55
3.4. La seguridad del suministro	56
3.4.1. Uso de los Fondos estructurales y de inversión europeos o de programas de gestión centralizada	58
3.4.2. Utilización de instrumentos financieros	58
3.4.3. Otras acciones de apoyo a las PYMES	60
3.5. Conclusión	61
<b>4. LA REACTIVACIÓN DE LA COOPERACIÓN UE-OTAN</b>	<b>63</b>
4.1. Introducción: un momento de acercamiento	63
4.1.1. Un nuevo entorno de seguridad	65
4.1.2. La voluntad política europea de avanzar en la política de seguridad y defensa	66
4.2. La Estrategia Global de la Unión Europea	67
4.2.1. La evolución de la PCSD	67
4.2.2. La cooperación OTAN-UE	68

4.2.3. Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, 10 de julio de 2018	71
4.3. Conclusiones	72
CONCLUSIONES	73
ANEXO I	74
ANEXO II	76
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
AED	Agencia Europea de Defensa
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
CNUDM	Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
CPC	Civilian Planning and Conduct Capability
EC3	Centro Europeo de Ciberdelincuencia
ECTC	Centro Europeo contra el Terrorismo
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EMSC	Centro Europeo de Contrabando de Migrantes
EUBAM	<i>European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine</i>
EUBAM Libia	<i>EU Border Assistance Mission in Libya</i>
EULEX	<i>European Union Rule of Law Mission in Kosovo</i>
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
EURTF	Grupo Operativo Regional de la Unión Europea
FED	Fondo Europeo de Defensa
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
GEFC	Guardia Europea de Fronteras y Costas
JOT MARE	Equipo Operativo Conjunto en el Mediterráneo
JSCC	Joint Support Coordination Cell
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
NU	Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

## Resumen / Abstract

Resumen: La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es objeto de un proceso de reactivación desde 2016. La necesidad de responder a los nuevos retos del entorno geopolítico actual y la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE) son los factores clave que explican los nuevos impulsos e iniciativas. La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea constituye el punto de partida y la referencia constante de estos desarrollos. Las acciones adoptadas y los proyectos en marcha se realizan en el marco del paquete global de seguridad y defensa que implementa la Estrategia Global en este ámbito. A pesar de su relevancia, el análisis de estos desarrollos revela que las reglas de juego competencial entre la UE y los Estados miembros continúan siendo las mismas, por lo que difícilmente pueden considerarse un salto cualitativo en términos de integración. No obstante, los progresos observados apuntan a una evidente europeización creciente de la política de seguridad de los Estados miembros, al reforzar la cooperación intergubernamental y propiciar el papel de impulso de la Comisión Europea.

Abstract: A process to strengthen the Common Security and Defense Policy (CSDP) is under way since 2016. New challenges in the current geopolitical environment and the prospect of United Kingdom's exit from the European Union (EU) are the key factors that explain the new impulses and initiatives. The Global Strategy on Foreign and Security Policy for the European Union constitutes the point of departure and the constant reference of such developments. The actions already taken and the ongoing projects are carried out within the framework of the global security and defense package that implements the Global Strategy in this area. Though relevant, these developments do not actually change the rules of power distribution between the EU and the Member States, so they can hardly be deemed a significant leap in terms of integration. However, the progress made up to now points to an evident increasingly Europeanization of the CSDP, for it is reinforcing the intergovernmental cooperation while encouraging the Commission's driving role.



# Resumen Ejecutivo

Desde 2016 se observan importantes impulsos y desarrollos en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Las acciones en curso y aquellas en perspectiva convierten a este sector en uno de los más dinámicos en el contexto actual de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea (UE). Distintos factores, externos e internos a la propia UE, explican el dinamismo actual de la PCSD. Por una parte, la inestabilidad creciente en las fronteras exteriores de la UE. En el Este, el conflicto en Ucrania sigue alimentando la tensión con la Federación Rusia y, en el Sur, Estados fallidos como Libia o prolongados conflictos como el de Siria han alentado el terrorismo yihadista y provocado un éxodo migratorio sin precedentes hacia Europa. Así mismo, la llegada de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos (EE.UU.) en 2017 y el replanteamiento anunciado de su alianza con los europeos y con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hacen dudar a la UE sobre la continuidad de la asociación transatlántica en materia de seguridad. Por otra parte, en su ámbito interno, la UE afronta el reto de la salida del Reino Unido que, junto con Francia, constituye la principal potencia militar e industria de defensa.

La necesidad de responder a estos nuevos retos y amenazas del entorno geopolítico ha propiciado este proceso de reactivación de la PCSD. A ello se une el decisivo impulso de Francia y Alemania que, a pesar de sus diferentes enfoques y culturas estratégicas, intentan liderar buena parte de los nuevos desarrollos. En este contexto, la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, presentada al Consejo Europeo por la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad el 28 de junio de 2016, cinco días después del referéndum británico, representa el punto de arranque y el marco de referencia constante de esta sucesión de impulsos continuos.

Bajo el título “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”, la nueva Estrategia aspira a transformar a la UE en un actor influyente de referencia en la escena mundial. En el ámbito concreto de la seguridad y defensa, el objetivo prioritario es elevar el nivel de ambición de la UE. Respondiendo a su adjetivo de “global”, el documento se distingue precisamente por propugnar un enfoque más integrado de la seguridad, resaltando el nexo ineludible entre las cuestiones de seguridad interior y seguridad exterior. La nueva Estrategia reconoce así la necesidad de una mayor convergencia en términos de objetivos estratégicos, mandatos y planes operativos de los distintos actores implicados, con objeto de responder eficazmente a las amenazas de la seguridad interior y, al mismo tiempo, promover la seguridad en la vecindad de la Unión y en el mundo. Medidas adoptadas, por ejemplo, en respuesta a la crisis migratoria y de refugiados son una prueba de este nexo necesario, en este caso, entre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la PCSD, al implicar a organismos civiles, como la Agencia de

Gestión de Fronteras Exteriores (FRONTEX), con operaciones militares de la UE, como EUNAVFOR MED SOPHIA, y de la propia OTAN. En la práctica, sin embargo, viejos obstáculos no superados, como el de la fragmentación jurídica e institucional entre la PESC/PCSD, regulada por el Tratado de la UE (TUE), y la acción interna y exterior de la UE, regulada por el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), hacen difícil garantizar ese nexo más consistente, si no se reforman expresamente los Tratados de la UE.

Coherente con el enfoque más integrado de la Estrategia Global, el conocido como "paquete de invierno" engloba un conjunto de medidas que implementa la Estrategia e intenta responder al objetivo de reforzar el papel de la UE en seguridad y defensa. Adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2016, poco después de su presentación por la Alta Representante, este paquete global se articula en torno a tres elementos esenciales: un Plan de Aplicación sobre Seguridad y Defensa, un Plan de Acción Europeo de Defensa y un conjunto de proyectos concretos para intensificar la cooperación UE-OTAN. Los tres ejes comparten, en efecto, la Estrategia Global como referencia común que proporciona legitimidad a las distintas medidas adoptadas en su desarrollo, si bien se constata que cada uno de estos tres pilares mantiene sus propias dinámicas políticas, institucionales y financieras, haciendo más compleja la coordinación y la pretendida consistencia entre ellos.

Como una de las piezas clave de implementación de la Estrategia Global, el Plan de Aplicación aspira a elevar el nivel de ambición de la UE en torno a tres prioridades: responder eficazmente a las crisis y los conflictos externos, crear capacidades en los países socios y proteger a la Unión y sus ciudadanos. Numerosas iniciativas y acciones adoptadas en los últimos años intentan responder a estas prioridades. Entre ellas, la Cooperación Estructurada Permanente, introducida en el TUE por el Tratado de Lisboa en 2009, pero cuya activación por primera vez en 2017 está proporcionando en estos momentos un marco jurídico vinculante que incentiva la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de las operaciones y capacidades de defensa. Como estructura inédita, cabe resaltar también el establecimiento de la denominada "Capacidad Militar de Planificación y Ejecución" (MPCC, en sus siglas en inglés), que, aún con su limitada dimensión, puede convertirse en uno de los resultados más tangibles de los esfuerzos actuales por revitalizar la defensa europea, como potencial embrión de un futuro cuartel general único de la UE. Por último, se observa también una intensificación de las relaciones de cooperación con países terceros en asuntos de seguridad relativos al terrorismo, la inmigración o las amenazas híbridas, lo que supera el alcance tradicional de cooperación centrada en operaciones de la PCSD, y en cuyo marco se intenta también articular la futura relación con el Reino Unido. Estos esfuerzos de colaboración internacional, que incluyen también el diálogo con otras organizaciones internacionales, como la OTAN, la Unión Africana o las Naciones Unidas, pueden reforzar significativamente a la UE como actor de seguridad global.

El Plan de Acción Europeo de Defensa aspira, por su parte, a promover la investigación conjunta, a racionalizar y optimizar el gasto en capacidades comunes de defensa, fomentando así una base industrial competitiva e innovadora de la defensa europea. En el contexto actual de nuevas amenazas y consolidación de la recuperación económica, la competitividad de la industria europea de defensa

emerge como un sector importante para la economía europea en su conjunto y para la credibilidad de los nuevos desarrollos adoptados en el marco de la PCSD. Intentando responder a estos retos, cuatro pilares sustentan y proporcionan proyección práctica al Plan de Acción: el Fondo Europeo de Defensa, el fomento de las inversiones en las Cadenas de Suministro de Defensa, la promoción del Mercado Único de la Defensa y la mayor sinergia de la Defensa con otras políticas de la UE. El análisis de las acciones adoptadas y en curso en estos apartados revela el decisivo impulso y firme compromiso financiero de la Comisión Europea, lo que está aportando una dimensión supranacional inédita a este ámbito intergubernamental de la PCSD. Este perfil más integrado que está adquiriendo el desarrollo de capacidades militares representa un claro indicador de la importancia que los Estados miembros y la propia UE atribuyen conjuntamente a la defensa.

Como tercer pilar del paquete global de defensa, la deseada cooperación más estrecha entre la UE y la OTAN contempla un conjunto inicial de 42 acciones de colaboración conjunta, a las que se han añadido otras 32 en 2017 y otras tantas que se añadirán en 2018, tras la última Declaración Conjunta de 10 de julio de 2018. Los proyectos en marcha y en perspectiva abordan diferentes cuestiones de interés común en siete ámbitos estratégicos, como la ciberseguridad, las amenazas híbridas o la industria y la investigación en defensa, entre otros. Esta dinámica renovada de cooperación bilateral parece estar salvando las reticencias y la presión sobre el gasto militar de la actual Administración norteamericana, ya que continúa por el momento su hoja de ruta, arrojando ya algunos resultados tangibles, como el establecimiento en Helsinki del Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contra las Amenazas Híbridas, la cooperación operativa en cuestiones marítimas entre EUNAVFOR MED SOPHIA y la operación *Sea Guardian* o la realización de ejercicios paralelos coordinados, entre otros. Sin constituir un salto cualitativo por ahora, la interacción más estrecha entre ambas organizaciones tiene la potencialidad de allanar el camino hacia una visión estratégica compartida que propicie una sinergia conjunta más eficaz y consistente para afrontar los complejos desafíos y amenazas actuales.

*"In these times of change, and aware of the concerns of our citizens, we commit to the Rome Agenda, and pledge to work towards: [...] a Union ready to take more responsibilities and to assist in creating a more competitive and integrated defense industry; a Union committed to strengthening its common security and defence, also in cooperation and complementary with the North Atlantic Treaty Organization, taking into account national circumstances and legal commitments [...]"*

Declaración de Roma, 25 de marzo de 2017

## Introducción

El Tratado de Lisboa (2009) incorporó formalmente la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) como apartado visible y específico dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Como parte integrante de ésta última, la PCSD constituye un ámbito de cooperación intergubernamental, gestionada por el Consejo Europeo y por el Consejo de la Unión Europea y donde la unanimidad es, salvo excepciones concretas, el código habitual de decisión. En concreto, la regulación de los conceptos y mecanismos esenciales relativos a la PCSD se localiza en los artículos 42 a 46, dentro del Capítulo 2 del Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE), así como en los Protocolos nº 1, 10 y 11, y en las Declaraciones Finales 13 y 14. A pesar de las expectativas que generó la formalización de las nuevas disposiciones, lo cierto es que durante años, buena parte de los elementos introducidos, como la definición de una política europea de capacidades y de armamento (art. 42, 3 TUE) o la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) (arts.42, 6 y 46 TUE y Protocolo nº 10) ha permanecido sin desarrollarse.

Ha sido, sin embargo, a partir de 2016, cuando la PCSD se ha transformado en uno de los sectores más dinámicos en el contexto actual de encrucijada y reflexión sobre el futuro en que se encuentra la Unión Europea (UE). Distintos factores, externos e internos a la propia UE, explican el dinamismo actual de la PCSD. Por una parte, la inestabilidad creciente en las fronteras exteriores de la UE. En el Este, por ejemplo, el conflicto en Ucrania sigue alimentando la tensión con la Federación Rusia y, en el Sur, Estados fallidos como Libia o prolongados conflictos como el de Siria han alentado el terrorismo yihadista y provocado un éxodo migratorio sin precedentes. Así mismo, la llegada de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos (EE.UU.) en 2017 y el replanteamiento anunciado de su alianza con los europeos y con la OTAN hacen dudar a la UE sobre la continuidad de la asociación transatlántica en materia de seguridad. Por otra parte, en su ámbito interno, la UE afronta la salida del Reino Unido que, junto con Francia, constituía la principal potencia militar e industria de defensa. Precisamente, una vez que el Reino Unido

decidió abandonar la UE, en el referéndum de junio de 2016, Francia y Alemania se movilizaron para compensar su partida con una mayor cooperación entre los demás Estados miembros.

La necesidad de responder a las nuevas amenazas y retos del entorno geopolítico actual, junto al impulso franco-alemán, es el factor clave que está detrás de la reactivación de la PCSD. El primer paso importante fue la elaboración de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad Común, por parte de la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en junio de 2016<sup>1</sup>. Respondiendo a su adjetivo de "global", el documento destaca precisamente por introducir un enfoque más integrado de la seguridad, resaltando el nexo ineludible entre las cuestiones de seguridad interior y seguridad exterior. Coherente con ello, la Estrategia apuesta por promover una mayor convergencia de objetivos estratégicos, de mandatos y planes operativos entre los distintos actores implicados, con objeto de responder eficazmente a las amenazas de la seguridad interior y, al mismo tiempo, promover la seguridad en la vecindad de la Unión y en el mundo.

Con objeto de traducir esta aspiración prioritaria en acciones concretas, la Alta Representante presentó, entre noviembre y diciembre de 2016, un conjunto de medidas, conocido como el "paquete de invierno", consistente en tres elementos esenciales: un Plan de Aplicación sobre Seguridad y Defensa<sup>2</sup>, en el que se recogen numerosas acciones destinadas a reforzar las capacidades civiles y militares, así como otros instrumentos y estructuras de seguridad y defensa de la UE; un Plan de Acción Europeo de Defensa<sup>3</sup>, que incluye un Fondo Europeo de Defensa y otros mecanismos para ayudar a los Estados miembros a potenciar la investigación y promover así una industria europea de capacidades militares competitiva e innovadora; y un conjunto de propuestas, con más de 40 acciones concretas previstas, para relanzar la cooperación UE-OTAN<sup>4</sup>, en consonancia con la Declaración Conjunta de los dirigentes de la UE y el Secretario General de la OTAN de 8 de julio de 2016<sup>5</sup>.

Este estudio analiza el alcance de los nuevos impulsos e iniciativas que se están adoptando en el ámbito de la PCSD, valorando en qué medida suponen un salto cualitativo hacia una política más integrada, o bien se limitan a ser un paso más en el largo y sinuoso camino de su desarrollo intergubernamental. El análisis se enmarca fundamentalmente en el contexto temporal de los años 2016 y 2018, proyectando el estudio más allá de 2019, año en que el Reino Unido abandonará la UE.

---

<sup>1</sup> SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, "Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea", Bruselas, junio 2016.

<sup>2</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "Implementation Plan on Security and Defence", 14392/16, Brussels, 14 November 2016.

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Plan de Acción Europeo de Defensa", COM (2016) 950 final, 30 noviembre 2016.

<sup>4</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "Conclusiones del Consejo sobre la ejecución de la declaración conjunta del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión Europea y del Secretario General de la Organización del Tratado del Atlántico Norte", 15283/16, Bruselas, 6 de diciembre de 2016.

<sup>5</sup> "Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization", disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf> (consultado el 18 octubre 2018).

# 1. La Estrategia Global de Seguridad y el creciente vínculo entre la dimensión interna y externa de la seguridad en la Unión Europea: la operación naval “EUNAVFOR MED SOPHIA”

David Fernández Rojo

## 1.1. Introducción

Durante el año 2015, el número de personas que llegó a las costas europeas de forma irregular creció exponencialmente. La Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reveló que 1.015.078 inmigrantes irregulares cruzaron el Mediterráneo (en comparación con las 216.054 personas que hicieron la misma travesía en el año 2014); sin embargo, de ellos, 3.771 nunca lograron su objetivo<sup>6</sup>. Asimismo, conforme a los datos publicados por Eurostat, el número de solicitudes de asilo recibidas por los Estados miembros de la Unión Europea (UE) en el transcurso del año 2015 ascendió a 1.255.600, cifra esta que representa más del doble de las solicitudes registradas el año anterior<sup>7</sup>. Ante una crisis migratoria y de refugiados sin precedentes, la Comisión Europea adoptó el 13 de mayo de 2015 la “Agenda Europea de la Migración”, con el fin de establecer una estrategia común en la que estén implicados de forma coordinada los estados miembros, las instituciones de la UE, las agencias europeas encargadas de la migración y el asilo, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las autoridades locales y los terceros países<sup>8</sup>.

La “crisis de los refugiados” ha expuesto las divergencias existentes entre los Estados miembros en la aplicación efectiva y uniforme de las leyes y políticas de la

---

<sup>6</sup> ACNUR, “Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean”, gráfico interactivo, disponible en <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

<sup>7</sup> Eurostat (News Release), “Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships”, 4 de marzo de 2016, disponible en <http://bit.ly/1oUIAGC> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

<sup>8</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Una agenda europea de migración”, COM(2015) 240 final, 13 de mayo de 2015.

UE adoptadas en materia de migración, asilo y gestión de fronteras<sup>9</sup>. Entre las medidas presentadas por la UE para hacer frente a este déficit de implementación nacional se encuentra la transformación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (FRONTEX) en la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC), el refuerzo del mandato de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), la promoción de la cooperación interinstitucional operativa de estas agencias descentralizadas sobre el terreno a través del enfoque de los *hotspots* y el desarrollo de una operación militar naval (EUNAVFOR MED SOPHIA) con el fin de desarticular las redes de trata y tráfico ilícito de migrantes que operan en el Mediterráneo.

La "crisis de los refugiados" a su vez revela el creciente nexo entre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), así como la necesidad de establecer una coordinación reforzada entre la dimensión interna y externa de seguridad a nivel europeo. Esto es, se precisa de una PCSD capaz de hacer frente a las amenazas externas para garantizar la efectiva seguridad interna de la UE y un sistema de seguridad interno que promueva el desarrollo de políticas externas de seguridad. Si bien la PCSD fue en sus orígenes diseñada como una herramienta centrada en gestionar aquellas crisis que aconteciesen fuera del territorio de la UE, lo que excluía cualquier cuestión de seguridad interna, la seguridad está actualmente experimentando una significativa volatilidad e hibridación tal y como el terrorismo, la inestabilidad en los territorios vecinos de la UE, el tráfico ilícito de migrantes o la "crisis de los refugiados" ejemplifican<sup>10</sup>. El carácter transfronterizo de estos desafíos acentúa la actual inseparabilidad entre la seguridad interna y externa y la necesidad de promover una mayor coherencia entre el ELSJ y la PCSD.

Por ello, este capítulo tiene como objetivo analizar el nexo entre la dimensión interna y externa de seguridad en el contexto de las medidas adoptadas en respuesta a la "crisis de los refugiados" y, específicamente, la operación militar EUNAVFOR MED SOPHIA. Esta operación naval de la UE, que inició sus operaciones en 2015, constituye hasta la fecha el mejor exponente de una operación militar en el que se aúnan las agendas de seguridad interna y externa mediante el refuerzo de la cooperación entre la misión y las agencias descentralizadas del ELSJ (principalmente la GEFC y EUROPOL). El capítulo comienza examinando el desarrollo de una estrategia global de seguridad en la UE que enfatiza el desarrollo de vínculos entre la seguridad interna y externa. Seguidamente, se procede a analizar las características y funcionamiento de la operación EUNAVFOR MED SOPHIA, así como la cooperación reforzada entre la misión y la GEFC y EUROPOL.

---

<sup>9</sup> PARLAMENTO EUROPEO, "The situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration", 2015/2095(INI), 12 de abril de 2016.

<sup>10</sup> Véanse, BIGO, D., "Internal and external aspects of security", *European Security*, vol. 15, nº 4, 2006, pp. 385-404; ERIKSSON, J. y RHINARD, M., "The internal—external security nexus: Notes on an emerging research agenda", *Cooperation and conflict*, vol. 44, nº 3, 2009, pp. 243-267; DUKE, S. y OJANEN, H., "Bridging internal and external security: Lessons from the European security and defence policy", *European Integration*, vol. 28, nº 5, 2006, pp. 477-494; REES, W., "Inside out: the external face of EU internal security policy", *European Integration*, vol. 30, nº 1, 2008, pp. 97-111; TRAUNER, F., "The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?", *European Union Institute for Security Studies*, nº 89, 2011.

## 1.2. La Estrategia Global de Seguridad: ¿hacia un nexo reforzado entre la dimensión interna y externa de seguridad en la UE?

Tanto el ELSJ y la PCSD son ámbitos materiales caracterizados por el constante recelo de los Estados miembros en promover la europeización de competencias estrechamente ligadas al núcleo de su soberanía nacional, así como por su interés en conservar el papel central a la hora de definir las políticas de defensa, gestión fronteriza, migración y asilo. Si bien la necesidad de promover la conexión entre la dimensión externa e interna de seguridad es evidente, la eliminación de las tradicionales barreras competenciales y las divergentes aproximaciones a la seguridad continúa siendo un reto a nivel europeo pues tanto el ELSJ como la PCSD cuentan con sus propias estrategias de seguridad, sus planes de acción y procedimientos establecidos de cooperación.

La "Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea" incide en la creciente interdependencia y necesidad de integración entre la seguridad interior y la seguridad exterior respecto a desafíos como "el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la seguridad energética, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores"<sup>11</sup>. Unos retos que dado su carácter transfronterizo exigen "unos vínculos institucionales más estrechos entre nuestra acción exterior y el espacio interior de libertad, seguridad y justicia"<sup>12</sup>. La Estrategia Global prosigue refiriéndose al fenómeno migratorio y a la estructural fragmentación de las políticas exteriores e interiores y la necesidad de desarrollar "vínculos más fuertes entre los esfuerzos humanitarios y de desarrollo mediante la elaboración de diferentes políticas exteriores e instrumentos que tengan en cuenta las migraciones, (...) la gestión de fronteras, la seguridad nacional, el asilo (...)"<sup>13</sup>. A este respecto, la Estrategia Global destaca la necesidad de promover la colaboración y cooperación efectiva entre las misiones y operaciones de la PCSD y las agencias descentralizadas del ELSJ como la GEFC o EUROPOL para "reforzar la protección de las fronteras y la seguridad marítima, con el fin de salvar más vidas, luchar contra la delincuencia transfronteriza y desarticular las redes de tráfico ilícito"<sup>14</sup>.

Esta necesidad de integración entre las dimensiones interna y externa de seguridad se reproduce por la Agenda Europea de Seguridad, el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes y la Agenda Europea de la Migración. La Agenda Europea de Seguridad, adoptada por la Comisión el 28 de abril de 2015,

---

<sup>11</sup> SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, "Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea", 2016, p. 15. Respecto a la Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea véanse, ARTEAGA, F, "European defence between the Global Strategy and its implementation", Real Instituto Elcano Working Paper 4, 2017; BENEDICTO, M.A., "Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE", *Cuadernos de estrategia*, nº 184, 2017, pp. 227-263; CARLOS IZQUIERDO, J., "La nueva estrategia de seguridad europea 2016", *Boletín IEEE*, nº 3, 2016, pp. 933-955; CECCORULLI, M. y LUCARELLI, S., "La inmigración y la Estrategia Global de la UE", *Política exterior*, vol. 31, nº 180, 2017, pp. 122-134; CORRES URREA, M., "Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional", *Cuadernos de estrategia*, nº 184, 2017, pp. 265-300; HIMMIRICH, J., "A 'Hybrid Threat'? European militaries and migration", *Dahrendorf Forum Working Paper*, 2018.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 15.



señala que las amenazas a la seguridad no se limitan a las fronteras de la UE y es necesario adoptar acciones coherentes que aborden el tráfico ilícito de migrantes y las redes de delincuencia organizada<sup>15</sup>. A este respecto, el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015 - 2020) promovió la creación de una operación de la PCSD "destinada a sistematizar la identificación, la captura y la destrucción de las embarcaciones utilizadas por los traficantes" y el refuerzo de las capacidades de la GEFC y EUROPOL para recopilar, analizar e intercambiar con esta operación militar su información sobre la trata y el tráfico ilícito de migrantes<sup>16</sup>. Por último, la Agenda Europea de la Migración respaldó la decisión de desarrollar una operación militar centrada en la identificación, captura y destrucción de las embarcaciones utilizadas por los traficantes en el Mediterráneo, así como incluir la migración y la promoción del control efectivo de fronteras dentro de las misiones en curso de la PCSD en países como Níger y Mali<sup>17</sup>.

Paralelamente, dada la "crisis de los refugiados" y la excepcional presión migratoria en las fronteras exteriores de la UE durante el año 2015, la transformación de FRONTEX en una GEFC y el refuerzo de las tareas de EUROPOL en materias de migración devinieron en prioridades tanto para la UE como para los Estados miembros. El Reglamento 2016/1624 crea la GEFC, expande las tareas operativas y capacidad de asistencia a las autoridades nacionales conferidas anteriormente a FRONTEX y presenta como cometido implementar eficaz y uniformemente las normas y políticas adoptadas a nivel europeo relativas a la gestión de las fronteras exteriores<sup>18</sup>. Especial interés presenta para este estudio la posibilidad de que, con el fin de reducir la dependencia de la GEFC del equipamiento técnico de los Estados miembros, el art. 38 Reglamento 2016/1624 establece que la agencia podrá adquirir su propio equipamiento técnico y desarrollar una capacidad operativa independiente<sup>19</sup>. Con este fin, la Comisión Europea presupuestó 40 millones de euros para que la GEFC entre 2017 y 2020 adquiera equipamiento técnico<sup>20</sup>. La GEFC ya ha mostrado interés por hacerse con servicios de vigilancia aérea y, conforme a la información proporcionada a la eurodiputada alemana Sabine Lösing por la propia Comisión Europea, la GEFC pretende comenzar a patrullar el Mediterráneo sirviéndose de drones<sup>21</sup>. La agencia ya ha firmado dos contratos con las empresas Leonardo e Israel Aerospace Industries, por un valor de 1,7 y 4,75

---

<sup>15</sup> EUROPEAN COMMISSION, "The European Agenda on Security", COM (2015) 185 final, 28 de abril de 2015, p. 18. Véanse también, EUROPEAN COMMISSION, "Twelfth progress report towards an effective and genuine Security Union", COM (2017) 779 final, 12 de diciembre de 2017.

<sup>16</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015 - 2020)", COM (2015) 285 final, 27 de mayo de 2015, p. 3.

<sup>17</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Una agenda europea de migración", COM (2015) 240 final, 13 de mayo de 2015, p. 7.

<sup>18</sup> Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, DOUE L 251/1, 16 de septiembre de 2016.

<sup>19</sup> FRONTEX, "Annual information on the Commitments of the Member States to the European Border and Coast Guard Teams and the Technical Equipment Pool – Report 2017", 2017, p. 10.

<sup>20</sup> EUROPEAN COMMISSION, "Report on the operationalisation of the European Border and Coast Guard", COM (2017) 467 final, 06 de septiembre de 2017, p. 4.

<sup>21</sup> A este respecto véanse, HAYES, B., JONES, C. y TÖPFER, E., "Eurodrones Inc.", *Statewatch and TNI*, 2014; MARIN, L., "Is Europe turning into a 'technological fortress'? Innovation and technology for the management of EU's external borders: Reflections on FRONTEX and EUROSUR" en *Regulating technological innovation*, Palgrave Macmillan, London, 2011, pp. 131-151; MARIN, L. y KRAJČÍKOVÁ, K., "Deploying Drones in policing southern European borders: constraints and challenges for data protection and human rights" en *Drones and unmanned aerial systems*, Springer, 2016, pp. 101-127; MARIN, L., "The Humanitarian Drone and the Borders: Unveiling the Rationales Underlying the Deployment of Drones in Border Surveillance", en *The Future of Drone Use*, TMC Asser Press, The Hague, 2016, pp. 115-132.

millones de euros respectivamente, que proporcionarán un total de 900 horas de vuelo para un período de 120 días durante el que se evaluará el uso de drones en el control y vigilancia de las fronteras por parte de la GEFC<sup>22</sup>.

El actual refuerzo de las capacidades operativas de la GEFC no constituyen una novedad pues el Reglamento 11/2011 que expandió el mandato inicial de FRONTEX ya intentó, con escaso éxito, promover la autonomía operativa de la agencia<sup>23</sup>. FRONTEX no solo carecía en su momento de las capacidades operativas y técnicas para gestionar sus propios aviones, embarcaciones y vehículos, sino que, dado que la responsabilidad de la agencia no estaba claramente definida, los Estados miembros no estaban dispuestos a registrar en su territorio aquellas embarcaciones o aeronaves adquiridas y operadas en exclusividad por la agencia<sup>24</sup>. Si bien la Comisión Europea presenta ahora un significativo compromiso presupuestario para garantizar que la GEFC compre o arriende sus recursos, la agencia sigue careciendo de las estructuras y la experiencia necesaria para gestionar su propio equipamiento técnico. El Reglamento 2016/1624 tampoco diseña un marco claro de responsabilidad respecto de las operaciones que la agencia lleve a cabo con su equipamiento y es cuestionable que los Estados miembros autoricen el registro de buques y aeronaves que escapan de su control<sup>25</sup>.

Por otro lado, las tareas operativas de la agencia EUROPOL en materias de migración, gestión fronteriza y asilo también se reforzaron tras la "crisis de los refugiados". Una de las medidas introducidas por el nuevo Reglamento 2016/794 de EUROPOL y de especial interés para este capítulo es el establecimiento de centros especializados<sup>26</sup>. El objetivo de estos es coordinar, organizar e implementar acciones de investigación para asistir a los Estados miembros a combatir la delincuencia transnacional y el terrorismo. Hasta el momento, EUROPOL ha diseñado tres centros especializados: el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3)<sup>27</sup>, el Centro Europeo de Contrabando de Migrantes (EMSC)<sup>28</sup> y el Centro Europeo contra el Terrorismo (ECTC)<sup>29</sup>. Después de la "crisis de refugiados", uno de los objetivos de la Agenda Europea de Migración 2015 fue la lucha contra la trata y el tráfico ilícito de migrantes. Según EUROPOL, más de un millón de migrantes irregulares llegaron a Europa en 2015, y al menos el 90% de estos migrantes irregulares recurrió a servicios de facilitación proporcionados por grupos

---

<sup>22</sup> Statewatch, "FRONTEX tests border surveillance drones: €6.5m for Leonardo and Israel Aerospace Industries", 17 de septiembre de 2018, disponible en <http://www.statewatch.org/news/2018/sep/ep-FRONTEX-drones-q-and-a.htm> (consultado el 12 de noviembre de 2018). Véase, CSERNATONI, R., "Constructing the EU's high-tech borders: FRONTEX and dual-use drones for border management", *European Security*, vol. 27, nº 2, 2018, pp. 175-200.

<sup>23</sup> Reglamento (UE) no 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) no 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DOUE L 304/1, 22 de noviembre de 2011.

<sup>24</sup> House of Lords (European Union Committee), "FRONTEX: the EU external borders agency", 9<sup>th</sup> Report of Session 2007-08, 05 de marzo de 2008, p. 52.

<sup>25</sup> FERNÁNDEZ ROJO, D., "Reglamento 2016/1624: de FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, 2017, pp. 223-251.

<sup>26</sup> Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL), DOUE L 135/53, 24.5.2016.

<sup>27</sup> European Cybercrime Centre - EC3, <https://www.EUROPOL.europa.eu/about-EUROPOL/european-cybercrime-centre-ec3>.

<sup>28</sup> European Migrant Smuggling Centre - EMSC, disponible en: <https://www.EUROPOL.europa.eu/about-EUROPOL/european-migrant-smuggling-centre-emsc> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

<sup>29</sup> European Counter Terrorism Centre - ECTC, disponible en <https://www.EUROPOL.europa.eu/about-EUROPOL/european-counter-terrorism-centre-ectc> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

criminales<sup>30</sup>. En marzo de 2015, EUROPOL ya había introducido un Equipo Operativo Conjunto (*Joint Operational Team* - JOT) para combatir la migración irregular y hacer frente a las redes que operan en el Mediterráneo (MARE). La Comisión Europea indicó que "EUROPOL reforzará de inmediato su operación conjunta de información marítima (JOT MARE) recientemente establecida, y su punto focal sobre el tráfico de migrantes" <sup>31</sup>. El JOTMARE tiene como cometido facilitar a los Estados miembros inteligencia que les permita llevar a cabo acciones coordinadas contra las redes encargadas de la trata y tráfico ilícito de migrantes, apoyar a los Estados miembros en el inicio de nuevas investigaciones y garantizar un intercambio de información con la GEFC, Interpol y los expertos nacionales<sup>32</sup>.

Unos días después de la presentación de la Agenda Europea de la Migración en mayo de 2015, la Comisión publicó el Plan de Acción de la UE contra el tráfico de migrantes (2015-2020), que recomendó fortalecer el Equipo Operativo Conjunto de EUROPOL. La Comisión Europea propuso que "en el marco de JOT MARE, se debe desplegar un equipo operativo *ad hoc* para mejorar la recopilación de información y las capacidades operativas"<sup>33</sup>. El Parlamento Europeo y el Consejo también destacaron que los Estados miembros debían colaborar estrechamente con EUROPOL para abordar y desbaratar las redes de tráfico ilícito y trata de personas<sup>34</sup>. Finalmente, el 22 de febrero de 2016, el EMSC de EUROPOL entró en funcionamiento. El EMSC tiene como objetivo apoyar activamente a los Estados miembros en el desmantelamiento de las redes criminales involucradas en la trata y el tráfico ilícito de migrantes y convertirse en el centro de referencia para la cooperación interinstitucional en estas materias<sup>35</sup>. Según el primer y segundo informe de actividades del EMSC, el papel principal del centro consiste en coordinar y asistir en las operaciones transfronterizas contra el tráfico ilícito de migrantes y promover la cooperación con las agencias europeas implicadas y la misión militar EUNAVFOR MED SOPHIA<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> EUROPOL, "Migrant Smuggling in the EU", 2016, disponible en <https://www.EUROPOL.europa.eu/publications-documents/migrant-smuggling-in-eu> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

<sup>31</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Una agenda europea de migración", COM(2015) 240 final, 13 de mayo de 2015, p. 3.

<sup>32</sup> EUROPOL, "Joint Operational Team Launched to Combat Irregular Migration in the Mediterranean", 17 de marzo de 2015, disponible en <http://bit.ly/2zdUi7f> (consultado el 12 de noviembre de 2018). Véase, EUROPOL, "Hit on Migrant Smuggling and Human Trafficking Ring Operating via the Mediterranean", 03 de noviembre de 2015, disponible en <http://bit.ly/2A9oL3e> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

<sup>33</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015 - 2020)", COM(2015) 285 final, 27 de mayo de 2015, p. 5.

<sup>34</sup> Véase, EUROPEAN PARLIAMENT, "Resolution on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies", 2015/2660(RSP), 29 de abril 2015; EUROPEAN PARLIAMENT, "Resolution on migration and refugees in Europe", 2015/2833(RSP), 10 de septiembre 2015; EUROPEAN PARLIAMENT, "Resolution on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration", 2015/2095(INI), 12 de abril 2016; COUNCIL OF THE EU, "Conclusions on migrant smuggling", doc. 6995/16, 10 de marzo 2016.

<sup>35</sup> EUROPOL, "EUROPOL Launches the European Migrant Smuggling Centre", 22 de febrero de 2016, disponible en <http://bit.ly/2eL3W87> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

<sup>36</sup> EUROPOL, "EMSC - First Year Activity Report Jan 2016 - Jan 2017", disponible en <https://www.EUROPOL.europa.eu/publications-documents/emsc-first-year-activity-report> (consultado el 12 de noviembre de 2018); EUROPOL, "EMSC - Two Years of EMSC Activity Report Jan 2017-Jan 2018", disponible en <https://www.EUROPOL.europa.eu/publications-documents/two-years-of-emsc> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

### **1.3. La cooperación reforzada entre la misión de la PCSD "EUNAVFOR MED SOPHIA" y las agencias del ELSJ EUROPOL y la GEFC**

La expansión de los mandatos y tareas operativas delegadas a la GEFC y EUROPOL no se han limitado al ELSJ en el que operan y asisten a los Estados miembros, sino que también colaboran y participan en las misiones del PCSD con el fin de reforzar la seguridad europea. Precisamente, el primer informe anual sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE subraya que debe reforzarse el intercambio de información "para hallar formas de anticipar los acontecimientos en lugar de reaccionar a ellos", que debe "fomentarse la coordinación de la planificación de la acción exterior de la UE como elemento esencial de la cooperación en una fase temprana de la planificación de las misiones", así como que debe promoverse la cooperación entre las misiones de policía de la PCSD y las agencias del ELSJ ya que "muchas de las intervenciones exteriores de la Justicia y Asuntos de Interior presentan objetivos comunes o complementarios"<sup>37</sup>.

Antes de la entrada en funcionamiento de la operación EUNAVFOR MED SOPHIA, FRONTEX y EUROPOL ya venían cooperando con misiones civiles de la PCSD. A este respecto, EUROPOL participa en la misión EULEX (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*)<sup>38</sup> mediante la puesta a disposición de la operación sus capacidades de análisis, evaluaciones de amenazas y el intercambio de datos e información<sup>39</sup>. De igual manera, la GEFC coopera con la operación civil EUBAM (*European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine*) mediante el intercambio de información, el perfeccionamiento de los sistemas de gestión de riesgos en Moldavia y Ucrania y el desarrollo de operaciones conjuntas de control de fronteras<sup>40</sup>. Asimismo, la GEFC participa en EUBAM Libia (*EU Border Assistance Mission in Libya*) involucrándose en aspectos tales como el reclutamiento del personal que posteriormente es desplegado sobre el terreno y la capacitación de los funcionarios fronterizos libios<sup>41</sup>. Si bien la cooperación entre las agencias descentralizadas del ELSJ y las misiones civiles de la PCSD se ha ido reforzando mediante el intercambio de planes de trabajo y el desarrollo de marcos de cooperación<sup>42</sup>, la operación EUNAVFOR MED SOPHIA constituye la primera colaboración de la GEFC y EUROPOL en una operación militar naval de la UE centrada en asuntos migratorios y de gestión de fronteras exteriores en el área del Mediterráneo.

---

<sup>37</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Primer Informe anual sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE", COM (2011) 790 final, 25 de noviembre de 2011, p. 29.

<sup>38</sup> Acción común 2008/124/PESC del Consejo de 4 de febrero de 2008 sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO, DOUE 42/92, 16.2.2008.

<sup>39</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "Adopción de un proyecto de conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre posibles mecanismos de cooperación entre las misiones civiles de la PESD y EUROPOL, por lo que respecta al intercambio mutuo de información", doc. 15771/08, 14 de noviembre de 2008.

<sup>40</sup> European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM) Activity Report (1 December 2011 – 30 October 2012) of the Head of EUBAM, Mr Udo Burkholder, to the OSCE Permanent Council, PC.DEL/983/12, 2 November 2012.

<sup>41</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "Strategic Review on EUNAVFOR MED Operation Sophia, EUBAM Libya & EU Liaison and Planning Cell", doc. 11471/18, 27 de julio de 2018; EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, "Working document of the European External Action Service", EEAS(2017) 0109, 24 de enero de 2017.

<sup>42</sup> TRAUNER, F., "New kids on the CFSP block: The JHA agencies", *European Union Institute for Security Studies*, 3 de marzo de 2016, disponible en <https://www.iss.europa.eu/content/new-kids-cfsp-block-jha-agencies> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

EUNAVFOR MED SOPHIA comenzó el 22 de junio de 2015 sus operaciones<sup>43</sup> siguiendo el modelo de la Operación Atalanta que desarrolla sus actividades en el Cuerno de África y en el Océano Índico Occidental desde 2008 con el fin de garantizar la seguridad marítima y disuadir e interrumpir actos de piratería en esta zona geográfica<sup>44</sup>. La misión EUNAVFOR MED SOPHIA presenta como objetivo “desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED SOPHIA), realizando esfuerzos sistemáticos para detectar, capturar y eliminar los buques y medios que utilizan o que se sospeche que utilizan los pasadores de fronteras o los tratantes de personas, de conformidad con el Derecho internacional aplicable, incluidas la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) y cualquier resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”<sup>45</sup>.

El mandato de la operación EUNAVFOR MED SOPHIA se divide en tres fases: 1) apoyar la detección y seguimiento de las redes de migración a través de la recopilación de información y las patrullas en alta mar siempre de conformidad con el Derecho internacional<sup>46</sup>; 2) realizar operaciones de búsqueda en aguas internacionales para “visitar, registrar, apresar y desviar en alta mar los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos” o en aguas territoriales e internas “de conformidad con cualquier resolución aplicable del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el consentimiento del Estado ribereño en cuestión”<sup>47</sup>; 3) eliminar e inutilizar los buques y los medios empleados para el tráfico ilícito de migrantes o la trata de seres humanos en las condiciones establecidas en cualquier resolución aplicable del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el consentimiento del Estado ribereño en cuestión<sup>48</sup>.

El 9 de octubre de 2015, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 2240 en la que se decide “autorizar a los Estados miembros (...) a que, actuando individualmente o por conducto de organizaciones regionales que combaten el tráfico de migrantes y la trata de personas, inspeccionen los buques en alta mar frente a las costas de Libia cuando tengan motivos razonables para creer que han sido, están siendo o serán utilizados inminentemente para el tráfico de migrantes o la trata de personas desde Libia (...)”<sup>49</sup>. Por tanto, la Resolución solo se refiere a las operaciones que tengan lugar en alta mar y no es aplicable a las aguas territoriales de Libia<sup>50</sup>. Es el Consejo de la UE el encargado de valorar si

---

<sup>43</sup> Decisión (PESC) 2015/972 del Consejo de 22 de junio de 2015 por la que se pone en marcha la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), DOUE L 157/51, 23 de junio de 2015.

<sup>44</sup> Acción Común 2008/851/PESC del Consejo de 10 de noviembre de 2008 relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia, DOUE L 301/33, 12.11.2008. Véase, BLOCKMANS, S., “New Thrust for the CSDP from the Refugee and Migrant Crisis”, *CEPS Special Report*, nº 142, 2016, p. 5.

<sup>45</sup> Art. 1, Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), DOUE L 122/31, 19 de mayo de 2015.

<sup>46</sup> Art. 2.2(a) Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015.

<sup>47</sup> Art. 2.2(b) Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015.

<sup>48</sup> Art. 2.2(c) Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015.

<sup>49</sup> Naciones Unidas, Resolución 2240 (2015) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7531ª sesión, S/RES/2240 (2015), 9 de octubre de 2015, párrafo 7.

<sup>50</sup> ESTRADA-CAÑAMARES, M., “Operation Sophia Before and After UN Security Council Resolution No 2240 (2015)”, *European Papers*, 1(1), 2016, pp. 185-191; TZEVELEKOS, V., “Human Security and Shared Responsibility to Fight Transnational Crimes: Resolution 2240 (2015) of the United Nations

corresponde el paso de una fase a la siguiente en función de la Resolución aplicable del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el consentimiento de los Estados ribereños afectados<sup>51</sup> (art. 2.3). Desde el 7 de octubre de 2015, la misión se encuentra en su segunda fase<sup>52</sup> y su mandato, si no es renovado, se extingue el 31 de diciembre de 2018<sup>53</sup>.

Dado que esta misión militar de la UE tiene su área de actuación en el sur del Mediterráneo, Roma fue seleccionada como la sede de sus operaciones. EUNAVFOR MED SOPHIA cuenta con una amplia base de apoyo ya que desde sus comienzos 27 de los 28 Estados miembros han contribuido en mayor o menor medida a la operación<sup>54</sup>. Además, la UE no tiene personal militar ni armamento propio por lo que depende directamente de las contribuciones que cada estado miembro decida aportar a la operación. Actualmente, la operación EUNAVFOR MED SOPHIA tiene desplegados 4 barcos (1 plataforma de desembarco italiana, 1 fragata alemana, 1 fragata española, 1 patrullero francés), 2 helicópteros (1 italiano, 1 español) y 3 activos aéreos (1 luxemburgués, 1 español, 1 polaco)<sup>55</sup>. El presupuesto total de la misión para el período del 27 de julio de 2017 al 31 de diciembre de 2018 es de 6 millones de euros<sup>56</sup>.

El funcionamiento de la operación se basa en desplegar oficiales de enlace que faciliten la comunicación entre las estructuras de coordinación para maximizar la planificación de las actividades de patrullaje en el mar y garantizar un intercambio de información e inteligencia eficiente. La coordinación de EUNAVFOR MED SOPHIA en Roma se encarga de las sesiones informativas, operativas y analíticas diarias, así como de compartir la imagen de la situación y posición de los buques y aeronaves desplegados<sup>57</sup>. Respecto a su funcionamiento, especial interés presenta la cooperación de la misión con las agencias del ELSJ, la GEFC y EUROPOL. El art. 8.3 de la Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015 establece que la EUNAVFOR MED SOPHIA "cooperará con las autoridades competentes de los Estados miembros y establecerá un mecanismo de coordinación y, en su caso, celebrará acuerdos, con otras agencias y organismos de la Unión, en particular, FRONTEX, EUROPOL, Eurojust, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y las misiones pertinentes de la PCSD". La finalidad de esta cooperación consiste en mejorar la

---

Security Council on Smuggling of Migrants and Human Trafficking Off the Coast of Libya (July 4, 2017)" en *Blurring Boundaries: Human Security and Forced Migration*, Brill, 2017, pp. 99-121.

<sup>51</sup> Art. 2.3 Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015.

<sup>52</sup> Decisión (PESC) 2015/1772 del Comité Político y de Seguridad de 28 de septiembre de 2015 relativa a la transición de EUNAVFOR MED a la segunda fase de la operación, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (EUNAVFOR MED/2/2015), DOUE L 258/5, 3 de octubre de 2015.

<sup>53</sup> Decisión (PESC) 2017/1385 del Consejo de 25 de julio de 2017 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA), DOUE L 194/61, 26 de julio de 2017.

<sup>54</sup> Deployed Units, disponible en [https://www.operationsophia.eu/media\\_category/assets/](https://www.operationsophia.eu/media_category/assets/) (consultado el 12 de noviembre de 2018).

<sup>55</sup> EUNAVFOR MED Mission, 10.4.2018, disponible en <https://www.operationsophia.eu/wp-content/uploads/2018/04/Mission.pdf> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

<sup>56</sup> Decisión (PESC) 2015/1772 del Comité Político y de Seguridad de 28 de septiembre de 2015 relativa a la transición de EUNAVFOR MED a la segunda fase de la operación, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (EUNAVFOR MED/2/2015), DOUE L 258/5, 3 de octubre de 2015.

<sup>57</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "Strategic Review on EUNAVFOR MED Operation Sophia, EUBAM Libya & EU Liaison and Planning Cell", doc. 11471/18, 27 de julio de 2018.

identificación temprana, anticipar el impacto de las investigaciones transfronterizas y proporcionar asistencia efectiva y apoyo analítico.

La GEFC ha diseñado una estructura de cooperación operativa con la EUNAVFOR MED SOPHIA para garantizar que la misión y las operaciones que la agencia desarrolla en el Mediterráneo (inicialmente la operación conjunta Triton y desde febrero de 2018 la operación Themis<sup>58</sup>) generen sinergias, se alcancen los resultados planificados y sus mandatos estén coordinados. EUNAVFOR MED SOPHIA y la GEFC comparten y diseñan planes operativos, intercambian constantemente información y decisiones tácticas a través de sus oficiales de enlace. El intercambio de información con la GEFC es primordial para aumentar, por un lado, la conciencia operativa general y, por otro, para contribuir eficazmente a abordar los delitos transnacionales. La cooperación de la EUNAVFOR MED SOPHIA con la GEFC comprende el intercambio de información operativa, el despliegue de oficiales de enlace de la agencia en la estructura operativa de la misión y viceversa, el desarrollo de actividades conjuntas de formación y la coordinación en los procedimientos de desembarco de migrantes<sup>59</sup>. Además, conforme al informe anual de actividades del año 2016 de la GEFC, la agencia está desarrollando actividades de formación para los oficiales libios acerca de la aplicación del derecho del mar. En particular, cabe destacar que en el marco de la operación EUNAVFOR MED SOPHIA nueve instructores de la GEFC a bordo del buque naval italiano San Giorgio impartieron en diciembre de 2016 un programa de formación para mejorar la preparación y planificación de las operaciones de control fronterizo, la lucha contra la trata y el tráfico ilícito de migrantes y la protección de los derechos humanos en todas las actividades de guardacostas de la Guardia Costera y la Armada de Libia<sup>60</sup>.

En lo que a la cooperación entre la EUNAVFOR MED SOPHIA y EUROPOL se refiere, el 22 de diciembre de 2015 firmaron un memorando de entendimiento por el que acordaron el intercambio de información, el apoyo mutuo en el ámbito de sus respectivos mandatos y la asistencia en la identificación y búsqueda de redes involucradas en el tráfico ilícito de migrantes<sup>61</sup>. El primer informe sobre el EMSC de EUROPOL especifica que la cooperación con la operación EUNAVFOR MED SOPHIA avanzó aún más cuando se asignó un asesor policial al EMSC para facilitar el intercambio de información<sup>62</sup>. Por su parte, el segundo informe del EMSC señala

---

<sup>58</sup> La Operación conjunta, Triton, fue reemplazada y reforzada en febrero de 2018 con la nueva operación, Themis, que aborda mejor los cambios en los patrones de migración en el Mediterráneo Central. FRONTEX launching new operation in Central Med, 2018-02-01, disponible en <https://FRONTEX.europa.eu/media-centre/news-release/FRONTEX-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7> (consultado el 12 de noviembre de 2018). Véanse, COMISIÓN EUROPEA, "Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración", COM (2018) 250 final, 14 de marzo de 2018, p. 10; COMISIÓN EUROPEA, "Informe sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración COM(2018) 301 final, 16 de mayo de 2018, p. 9.

<sup>59</sup> WikiLeaks, "EUNAVFOR MED - Operation SOPHIA Six Monthly Report: June, 22nd to December, 31st 2015", 17 de febrero de 2016, p. 14, disponible en <https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

<sup>60</sup> FRONTEX, Annual Activity Report 2016, 21 de junio de 2016, p. 30.

<sup>61</sup> WikiLeaks, "EUNAVFOR MED - Operation SOPHIA Six Monthly Report: June, 22nd to December, 31st 2015", 17 de febrero de 2016, p. 15, disponible en <https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS> (consultado el 12 de noviembre de 2018). Eunavfor Med Operation Sophia and EUROPOL Determined to Strengthen Bilateral Cooperation, 22 December 2015, disponible en <https://www.EUROPOL.europa.eu/newsroom/news/eunavfor-med-operation-sophia-and-EUROPOL-determined-to-strengthen-bilateral-cooperation> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

<sup>62</sup> EUROPOL, "EMSC - First Year Activity Report Jan 2016 - Jan 2017", p. 14, disponible en <https://www.EUROPOL.europa.eu/publications-documents/emsc-first-year-activity-report> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

que la colaboración entre el EMSC y la operación EUNAVFOR MED SOPHIA se centra en detectar nuevas tendencias criminales y en seguir de cerca su evolución, intercambiar información estratégica y experiencias de naturaleza no operativa en los campos del tráfico ilícito de migrantes y la trata, desarrollar formación conjunta, así como intercambiar información estratégica<sup>63</sup>.

La cooperación existente entre la GEFC, EUROPOL y la misión EUNAVFOR MED SOPHIA también se reforzó con el establecimiento de la aproximación de los *hotspots* por la Agenda Europea de la Migración. Los *hotspots* son áreas geográficas sujetas a flujos migratorios mixtos repentinos, específicos y excepcionales que los sistemas nacionales de fronteras y asilo no son capaces de procesar de manera efectiva<sup>64</sup>. Los *hotspots* se coordinan de manera centralizada en el propio territorio del Estado miembro solicitante mediante un centro de coordinación interinstitucional que agrupa a las autoridades nacionales y locales, la Comisión Europea, las agencias del ELSJ y las principales organizaciones internacionales que trabajan sobre el terreno<sup>65</sup>. Tan pronto como los *hotspots* empiezan a funcionar, se crea un Grupo Operativo Regional de la Unión Europea (EURTF), presidido por la Comisión Europea, encargado de promover el intercambio de información y coordinar sobre el terreno las tareas operativas de las autoridades nacionales, EUNAVFOR MED SOPHIA y los equipos de apoyo a la gestión de la migración desplegados por las agencias<sup>66</sup>. La participación de la GEFC, EUROPOL y EUNAVFOR MED SOPHIA en el EURTF facilita la aplicación del enfoque de los *hotspots*, ya que refuerza su presencia operativa sobre el terreno, promueve su cooperación con las autoridades nacionales competentes y mejora el intercambio rápido de información entre las partes interesadas<sup>67</sup>.

#### 1.4. Conclusión

La "crisis de los refugiados" ha revelado que la garantización de la seguridad en las fronteras de la UE exige una mayor coordinación y coherencia de actuación entre todos los actores implicados. Estamos ante desafíos híbridos o esencialmente transfronterizos que no solo exigen el desarrollo de vínculos reforzados entre la dimensión interna y externa de seguridad, sino que también suponen un cambio en la concepción clásica de soberanía nacional pues la gestión efectiva de las fronteras

---

<sup>63</sup> EUROPOL, "EMSC - Two Years of EMSC Activity Report Jan 2017-Jan 2018", p. 22, disponible en <https://www.EUROPOL.europa.eu/publications-documents/two-years-of-emsc> (consultado el 12 de noviembre de 2018). Véase, VENTRELLA, Matilde, "The impact of Operation Sophia on the exercise of criminal jurisdiction against migrant smugglers and human traffickers", *Questions of International Law*, 30, 2016, pp. 3-18.

<sup>64</sup> Explanatory note on the "Hotspot" approach, 15.07.2015, p. 3, disponible en <https://bit.ly/1N46icT> (consultado el 12 de noviembre de 2018). Standard Operating Procedures Applicable to Italian Hotspots, 2016, p. 4, disponible en: <http://bit.ly/2kt9JBX> (consultado el 12 de noviembre de 2018). Véase, FERNÁNDEZ ROJO, D., "Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas FRONTEX, EASO y EUROPOL", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 61, 2018, pp. 1013-1056.

<sup>65</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, "Respuesta de la UE a la crisis de los refugiados: el enfoque de 'puntos críticos'", 2017, p. 34, disponible en: <https://bit.ly/2zbnjib> (consultado el 12 de noviembre de 2018).

<sup>66</sup> *Ibid*, p. 35. Véanse Comunicación de la Comisión sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración, COM(2016) 85 Final, 10.2.2016 y EASO, *Hotspot-Relocation Operating Plan to Italy*, EASO/COS/2015/945/ IT/2015, 2015.

<sup>67</sup> Véase FRONTEX, *General Annex of the Operational Plan - Joint Maritime Operations*, 2016, pp. 18-19 (en el archivo del autor).



y de los flujos migratorios exige la promoción de la solidaridad y una respuesta coordinada a nivel europeo. Así, el papel operativo de estas agencias se ha visto reforzado, presentan un mayor peso en la asistencia operativa a los Estados miembros, así como en su capacidad de actuación fuera del territorio de la UE y colaboración con misiones militares de la UE como EUNAVFOR MED SOPHIA.

EUNAVFOR MED SOPHIA es la primera misión militar naval de la UE centrada en el fenómeno migratorio. Si bien la operación ha sido criticada por su falta de transparencia, por no abordar las verdaderas causas del tráfico ilícito de migrantes y la trata y por la discutible consecución de sus ambiciosos objetivos<sup>68</sup>, es previsible que su actual mandato se extienda más allá de diciembre de 2018 y que nuevas operaciones militares de la PCSD se diseñen y desarrollen en el ámbito de la migración, la gestión de fronteras exteriores y el desmantelamiento de las redes de tráfico y la trata. Asimismo, si bien la cooperación entre las agencias del ELSJ y las misiones de la PCSD es aún incipiente, esta se desarrollará con mayor peso en el futuro bien mediante una mayor "militarización" de estas agencias descentralizadas de la UE, o bien mediante la difuminación de los tradicionales contornos entre la seguridad interna o externa ante desafíos que ya no pueden responderse desde una concepción clásica de soberanía nacional sino desde una cooperación reforzada ante retos transnacionales.

---

<sup>68</sup> El examen de estas críticas desborda el ámbito de estudio de este capítulo. A este respecto, entre otros, véanse, BEVILACQUA, G., "Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities" en *The Future of the Law of the Sea*, Springer, 2017, pp. 165-189; BUTLER, G. y RATCOVICH, M., "Operation Sophia in uncharted waters: European and international law challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea", *Nordic journal of international law*, vol. 85, nº 3, 2016, pp. 235-259; House of Lords (European Union Committee), "Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge", 13 de mayo de 2016; House of Lords (European Union Committee), "Operation Sophia: a failed mission.", 12.7.2017; PRICOPI, M., "EU Military Operation Sophia—Analysing the Shortfalls", *Scientific Bulletin*, vol. 21, nº 2, 2016, pp. 122-127; RIDDERVOLD, M., "The EU's Naval Mission Sophia: A Humanitarian Operation to Help Refugees in Distress at Sea?" en *The Maritime Turn in EU Foreign and Security Policies*, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 57-76.

## 2. El plan de aplicación de la estrategia global en materia de seguridad y defensa: ¿hacia una unión de la defensa europea?

Beatriz Pérez de las Heras

### 2.1. Introducción

El Plan de Aplicación de la Estrategia Global constituye una de las piezas clave para elevar el nivel de ambición de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa<sup>69</sup>. Más concretamente, el Plan de Aplicación pretende conseguir una Unión más fuerte en seguridad y defensa, que sea capaz de responder eficazmente a las amenazas y retos, con las capacidades, estructuras e instrumentos adecuados para garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

Este nuevo nivel de ambición se perfila en torno a tres prioridades estratégicas:

- Responder a las crisis y los conflictos externos, lo que comprende todo el espectro de tareas de la PCSD en la gestión de crisis civiles y militares.
- Crear capacidades en los países socios, objetivo de las operaciones de la PCSD cuyo mandato sea la formación, el adiestramiento y el asesoramiento en el sector de la seguridad.
- Proteger a la Unión y sus ciudadanos, lo que conlleva abordar las amenazas y los retos a través de acciones adoptadas con un enfoque integral, en coherencia con el nexo entre la seguridad interior y exterior<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "Implementation Plan on Security and Defense", 14392/16, Brussels, 14 November 2016. El Plan de Aplicación fue presentado por la Alta Representante, Federica Mogherini, al Consejo de Asuntos Exteriores en diciembre de 2016, y al Consejo Europeo, en diciembre de ese mismo año.

<sup>70</sup> BLOCKMANS, ST. "The 2016 "Winter Package" on European Security and Defence: constitutional, legal and institutional implications", European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, 2016, pp. 11-15.

Para abordar estas prioridades, se observan ya importantes iniciativas y acciones en marcha. Entre ellas, cabe destacar, en primer lugar, la activación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), como marco jurídico vinculante para incentivar la cooperación entre Estados miembros en el ámbito de las operaciones y de las capacidades de defensa. Así mismo, como estructura inédita, cabe destacar el establecimiento de la denominada "Capacidad Militar de Planificación y Ejecución" (MPCC, en sus siglas en inglés), que puede convertirse en uno de los resultados más tangibles de los esfuerzos actuales por revitalizar la defensa europea. Finalmente, destacar la intensificación de las relaciones de cooperación con países terceros en asuntos de seguridad, como el terrorismo, la inmigración o las amenazas híbridas<sup>71</sup>, más allá de la cooperación tradicional en operaciones de la PESC, y en cuyo marco se intenta también buscar acomodo a la futura relación con el Reino Unido.

## **2.2. La activación de la Cooperación Estructurada Permanente: un factor de impulso hacia la europeización de la defensa**

La CEP constituye el instrumento, proporcionado por el propio TUE, con el que la UE pretende elevar el nivel de ambición en materia de defensa. Lanzada oficialmente en diciembre de 2017, la CEP se presenta como un mecanismo de flexibilidad específico en el ámbito de la PCSD. La participación de los Estados miembros en la CEP es voluntaria, cumplidas unas condiciones de inicio, pero una vez dentro de este marco jurídico, los Estados miembros están vinculados por dos componentes: los compromisos obligatorios y los proyectos específicos.

### **2.2.1. Fundamentación jurídica y decisiones políticas para el establecimiento de la CEP**

El mecanismo de la CEP fue introducido por el Tratado de Lisboa, estando regulado desde entonces por los artículos 42,6º y 46 del TUE y el Protocolo nº10, anexo al TUE y al TFUE. Su objetivo era permitir que la defensa europea pudiera progresar gracias al impulso de los Estados miembros que estuvieran más interesados y dispuestos a cooperar entre ellos. Sin embargo, desde el 1 de diciembre de 2009, en que entraron en vigor las nuevas disposiciones de Lisboa, hasta diciembre de 2017, la CEP nunca fue utilizada<sup>72</sup>. Diversas circunstancias explican la situación de letargo al que quedó relegada la CEP. Por una parte, en 2009, el contexto político en la UE estaba dominado por la crisis de la deuda soberana en la eurozona. Además, la prioridad en materia de política exterior era poner en marcha el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), introducido también por el Tratado de Lisboa, lo que consumió una gran cantidad de energías gubernamentales e institucionales

---

<sup>71</sup> Las amenazas híbridas suponen una combinación de riesgos diversos, desde la propaganda, la desinformación y las noticias falsas hasta el uso de fuerzas regulares, "desde los *tuits* hasta los tanques", como afirmó Jens Stoltenberg, Secretario General de la OTAN durante la ceremonia de inauguración del Centro Europeo de Excelencia contra las Amenazas Híbridas, el 2 de octubre de 2017, en Helsinki. Sobre el concepto de "amenazas híbridas" y este centro conjunto creado por la UE y la OTAN, véase la información disponible en su página web: <https://www.hybridcoe.fi/>

<sup>72</sup> El Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, se refirió en varias ocasiones a la CEP como "la bella durmiente del Tratado de Lisboa". Véase su discurso en la Conferencia de Praga el 9 de junio de 2017 "Defence and Security Conference Prague: in defence of Europe", disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-1581\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm) (consultado el 18 octubre 2018).

hasta 2011. Por otra parte, ningún Estado o grupo de Estados miembros parecía interesado en activar la CEP. El impulso franco británico, que en 1999 había permitido relanzar la política de seguridad y defensa, se concentraba diez años después en la cooperación bilateral, como lo evidenciaron los Tratados de Lancaster House y la intervención militar en Libia dentro del marco de la OTAN<sup>73</sup>. Otras iniciativas importantes en materia de defensa de estos años, como las llevadas a cabo por el denominado "Triángulo de Weimar"<sup>74</sup>, tampoco estuvieron basadas en la CEP.

El punto de inflexión se produjo, sin embargo, poco después, a partir de 2014, propiciado por la propia evolución del entorno geopolítico regional y mundial. En concreto, la crisis en Ucrania y el pulso tenso que generó entre las potencias occidentales y Rusia, los ataques terroristas en suelo europeo, el éxodo de refugiados e inmigrantes de Siria y Libia, la conmoción del Brexit y la elección inesperada de Donald Trump en EE.UU., contribuyeron decisivamente a que los europeos se tomaran más en serio las cuestiones referidas a su seguridad y defensa<sup>75</sup>.

La Estrategia Global de la UE, presentada en junio de 2016 por la Alta Representante, adelantaba una narrativa más integral para construir una Unión más creíble, consciente y sensible en cuestiones de seguridad y defensa, abogando por una mejor colaboración entre los Estados miembros, "que podría conducir a una forma más estructurada de cooperación, haciendo pleno uso del potencial del Tratado de Lisboa"<sup>76</sup>.

Después de una serie de reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores durante el otoño de 2016, las bases para el lanzamiento de la CEP fueron sentadas por Francia y Alemania. Con visiones diferentes sobre el alcance de la CEP y el grado de participación (Francia, a favor de la calidad y la eficacia, con requisitos de pertenencia muy exigentes, mientras que Alemania, con un enfoque más inclusivo, evitando condiciones muy elevadas de participación), ambos países tuvieron, sin embargo, que rebajar su nivel de ambición con respecto a la CEP, con objeto de facilitar la adhesión del mayor número posible de Estados miembros<sup>77</sup>. Este fue el enfoque que adoptó el Consejo Europeo, en diciembre de 2016, cuando propuso que la CEP fuera inclusiva, en términos de participación, pero modular, en términos de progresión, de modo que no todos los Estados miembros que accediesen al

---

<sup>73</sup> Firmados en Londres el 2 de noviembre de 2010, los Tratados de Lancaster son dos: uno sobre cooperación en materia de seguridad y defensa, que entró en vigor el 1 de julio de 2011, y otro sobre instalaciones conjuntas de defensa nuclear, que entró en vigor el 1 de septiembre de 2011, disponibles, respectivamente, en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/238153/8174.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238153/8174.pdf) y [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/238226/8289.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238226/8289.pdf) (consultado ambos el 18 octubre 2018).

<sup>74</sup> Constituido en agosto de 1991 en la ciudad alemana de Weimar entre Francia, Alemania y Polonia con el fin de reforzar la cooperación entre los tres países en zonas de crisis. Véase al respecto LANG, K-O y SCHWARZER, D., "Consolidating the Weimar Triangle", *SWP Comments* 30, October 2011.

<sup>75</sup> OPTENHÖGEL, U., "La Unión Europea como actor global", *Nueva Sociedad*, nº 270, 2017, pp. 83-97, en concreto, pp. 87-90.

<sup>76</sup> EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, "Strategy matters. 2015-2016. EU key documents", 2016, pp. 113-114.

<sup>77</sup> KOENIG, N. y WALTER-FRANKE, M., "France and Germany: spearheading a European security and defence union?", *Jacques Delors Institut Policy Paper*, nº 202, 19 July 2017, pp. 12-13.

mecanismo tuvieran que participar en todos los proyectos<sup>78</sup>. Este planteamiento rebajaba claramente el nivel de exigencia deseado tanto por Francia, como por Alemania<sup>79</sup>.

Siete meses después, en julio de 2017, Francia y Alemania daban un paso más adelante, presentando una propuesta concreta de compromisos vinculantes sobre la CEP, que incluía el calendario de actuaciones, los principios y los mecanismos del modelo de gobernanza, todo lo cual debería servir de base para un acuerdo europeo<sup>80</sup>. Tras una notificación conjunta de los ministros de Asuntos Exteriores a la Alta Representante y al Consejo, sobre los principios, los compromisos comunes vinculantes y las propuestas de gobernanza de la CEP<sup>81</sup>, el Consejo adoptó finalmente, el 11 de diciembre de 2017, la Decisión PESC 2017/2315 por la que se establecía oficialmente la CEP, junto con la lista de los Estados miembros participantes<sup>82</sup>.

Un total de 25 Estados se han unido al mecanismo de la CEP (art.2 de la Decisión PESC 2017/2315). Esto es, dejando aparte la situación transitoria especial en la que se encuentra el Reino Unido como Estado miembro, sólo Dinamarca y Malta han declinado participar<sup>83</sup>. La Decisión PESC 2017/2315 reitera esencialmente los contenidos de la notificación conjunta, incluyendo los tres anexos de esta última. Reproduce, así, los principios de la CEP, entre los que destaca, el relativo a su carácter vinculante y, al mismo tiempo, complementario de la OTAN, que seguirá siendo la piedra angular de la defensa colectiva para sus miembros. Incorpora así mismo la lista de los 20 compromisos comunes y obligatorios asumidos por los Estados participantes en los cinco ámbitos incluidos en el artículo 2 del Protocolo nº 10. Entre ellos, hay compromisos referidos al incremento del presupuesto de defensa, la armonización de requisitos para el desarrollo de las capacidades de defensa, la disponibilidad de formaciones que puedan desplegarse estratégicamente o la promoción de la interoperabilidad de las fuerzas. Dos primeros plazos se han

---

<sup>78</sup> CONSEJO EUROPEO, "Reunión del Consejo Europeo (15 de diciembre de 2016)-Conclusiones", EUCO 34/16, Bruselas, 15 de diciembre de 2016.

<sup>79</sup> MAURO, F. y SANTOPINTO, F., "Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of play", European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2017, pp.23-27.

<sup>80</sup> "Conseil franco-allemand de défense et de sécurité. Paris, 13 juillet 2017-Réleve de conclusions", pp. 7-11, disponible en <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/Conseil-des-ministres-franco-allemand2.pdf> (consultado el 18 octubre 2018); KEMPIN, R. y KUNZ, B., "France, Germany, and the quest for European Strategic Autonomy. Franco-German defence cooperation in a new era", *Notes de l'IFRI, Notes du Cerfa*, nº 141, December 2017.

<sup>81</sup> La notificación fue cursada el 13 de noviembre de 2017. Véase "Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy", disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf> (consultado el 18 octubre 2018).

<sup>82</sup> Decisión PESC 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de Estados miembros participantes, DOUE L331/57 de 14 de diciembre de 2017.

<sup>83</sup> Esta alta participación ha sido, no obstante, criticada por algunos analistas, que consideran que ello contraviene en algún modo el carácter selectivo con el que la CEP fue inicialmente concebida. En efecto, el mecanismo fue introducido en el TUE en 2009 con la intención de que un pequeño grupo de países que cumplieran los requisitos de capacidades establecidos pudieran impulsar la cooperación en materia de defensa dentro del marco de la UE. Su carácter actual, demasiado inclusivo, con países como Polonia, República Checa, Hungría, Finlandia, Eslovaquia y Suecia, que han expresado su escepticismo sobre las ambiciones de la CEP, hacen dudar del valor añadido que podrá aportar efectivamente la activación de la CEP. Véanse, entre otros, "2017: the year of European defence?", *Jane's* by IHS Markit, disponible en [http://www.janes.com/images/assets/311/69311/2017\\_the\\_year\\_of\\_European\\_defence.pdf](http://www.janes.com/images/assets/311/69311/2017_the_year_of_European_defence.pdf) (consultado el 18 octubre 2018); MILLS, CL., "European Defence: where is it heading?", *House of Commons Library Briefing Paper*, nº 8216, 1 May 2018, p.19.

previsto para la implementación de estos compromisos: 2018-2021 y 2021-2025. Al finalizar cada una de estas fases, está previsto que se efectúe una evaluación de la experiencia de la CEP, que sirva al mismo tiempo para identificar eventualmente nuevos compromisos. Finalmente, la Decisión PESC 2017/2315 concreta los actores y mecanismos de la gobernanza específica de la CEP<sup>84</sup>.

Otro paso adelante en la puesta en marcha de la CEP fue la adopción por el Consejo de la UE, el 6 de marzo de 2018, de una Decisión PESC estableciendo la lista de los 17 primeros proyectos que se van a desarrollar en este marco. Un anexo a esta Decisión concreta por cada proyecto los Estados miembros participantes<sup>85</sup>. Hay proyectos que inciden en el ámbito operativo y otros en el sector de capacidades, siendo en ambos casos muy diversos y con distinta participación de Estados miembros (véase el Anexo II sobre proyectos CEP y países participantes).

### **2.2.2. La dimensión operativa y el desarrollo de capacidades en el marco de la CEP**

En términos generales, puede decirse que el desarrollo de la PCSD ha sido predominantemente operativo. Desde 2003, la UE ha desplegado 35 operaciones o misiones, 12 de las cuales han sido de carácter militar. Actualmente (noviembre de 2018), hay 7 operaciones militares en curso y 10 de carácter civil, con más de 5.000 efectivos desplegados<sup>86</sup>.

La CEP actualmente activada contempla ahora la potenciación de esta importante dimensión operativa de la PCSD. Para empezar, el propio artículo 42,6º del TUE prevé que los Estados que participen en la CEP cooperarán con vistas a realizar "las misiones más exigentes", lo que claramente establece un objetivo operacional para la CEP. Esta dimensión operativa también se refleja en el Protocolo nº 10 anexo al TUE, así como en algunos de los compromisos comunes recogidos en el Anexo II de la Decisión PESC 2017/2315. En concreto, el artículo 1a) del Protocolo nº10 establece que los Estados participantes se comprometerán a participar en "fuerzas

---

<sup>84</sup> Los aspectos esenciales de la gobernanza de la CEP (actores y procesos de interacción) se recogen en los artículos 4 a 7 de la Decisión PESC 2018/2315. Su implementación se estructura en dos niveles: uno, a nivel del Consejo y otro, a nivel de proyectos. En el primer nivel, el papel esencial lo ejerce el Consejo de la UE en su composición de Ministros de Asuntos Exteriores y Defensa. Al él le corresponde la gestión esencial de la CEP (definir las diferentes etapas de realización de los compromisos, actualizar compromisos y proyectos, establecer reglas comunes de gobernanza para los proyectos, evaluar las contribuciones de los Estados participantes, etc). En la gobernanza a nivel de proyectos, los gobiernos de los Estados tienen un papel relevante, ya que cada proyecto será gestionado por los Estados que contribuyan a él, de conformidad con las normas generales de gestión establecidas por el Consejo en junio de 2018 (Decisión PESC 2018/909 de 25 de junio, DOUE L161 de 26 junio 2018). Con labores de coordinación, la Secretaría de la CEP está integrada por la AED y el SEAE. Léase al respecto, CÓZAR MURILLO, B., "El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente en la seguridad y defensa de la Unión Europea", *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Opinión*, nº 32, 2018, pp.10-13.

<sup>85</sup> Decisión PESC 2018/340 de 6 de marzo de 2018 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), DOUE L65/24 de 8 de marzo de 2018. El proyecto con la mayor participación es el de movilidad militar, que cuenta con 24 Estados, mientras que los del Centro de certificación de la formación para los ejércitos europeos y del Fuego indirecto de apoyo (EuroArtillery) son los únicos con tan sólo dos Estados participantes.

<sup>86</sup> "EU missions and operations", disponible en [https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/Ghl75ToLE09gYPoKrSq1y7pbsrvEvgXgvZeivF752ZI/mtime:1520246086/sites/eeas/files/factsheet-csdp\\_missions\\_and\\_operations\\_05-03-2018.pdf](https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/Ghl75ToLE09gYPoKrSq1y7pbsrvEvgXgvZeivF752ZI/mtime:1520246086/sites/eeas/files/factsheet-csdp_missions_and_operations_05-03-2018.pdf) (consultado el 18 octubre 2018).

internacionales”, así como a aportar “unidades de combate específicas para las misiones previstas”, según añade también el apartado b de esta misma disposición. En la misma línea, el artículo 2 c) del Protocolo nº 10 estipula que los Estados de la CEP se comprometerán “a tomar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, en particular mediante la definición de los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas”.

Estas previsiones constitutivas encuentran ahora su acomodo práctico en varios de los compromisos comunes suscritos por los 25 Estados miembros que han decidido iniciar el proceso de la CEP. Así, por ejemplo, el compromiso nº 12 relativo a la disponibilidad y capacidad de despliegue de las fuerzas precisa, entre otras obligaciones, que los Estados “pondrán a disposición formaciones que puedan ser desplegadas estratégicamente [...], a fin de hacer realidad el nivel de ambición de la UE”. En la misma línea, con respecto a la interoperabilidad de las fuerzas, el compromiso nº 13 prevé el acuerdo de los Estados para optimizar las estructuras multinacionales existentes y futuras (EUROCORPS, EUROMARFOR, EUROGENDFOR, MCCE/ATARES/SEOS), participando en las mismas con un papel activo, así como el compromiso de “ponerse de acuerdo sobre normas técnicas y operativas comunes de las fuerzas, reconociendo que deben garantizar la interoperabilidad con la OTAN”.

Finalmente, el compromiso nº 14 subraya el consenso de los Estados de diseñar “un planteamiento ambicioso en materia de financiación común de las operaciones y misiones de la PCSD, más allá de lo que se define como coste común de conformidad con la Decisión ATHENA del Consejo”<sup>87</sup>.

En coherencia con estos compromisos comunes, muchos de los 17 proyectos ya aprobados en el marco de la CEP tienen un objetivo marcadamente operacional, como son, por ejemplo, la red de centros logísticos en Europa y de apoyo a las operaciones, la movilidad militar, el centro de competencias para las misiones de formación de la UE, el centro europeo de certificación de la formación para los ejércitos europeos o el sistema de mando y control estratégicos para las misiones y operaciones de la PCSD.

Por tanto, como instrumento de apoyo de la PCSD, la CEP, bien implementada, podría mejorar sustancialmente el despliegue de fuerzas y capacidades, reforzando así la seguridad y defensa de la UE. A título indicativo, el Plan de Aplicación de la Estrategia Global incluye en un anexo una tipología de 8 operaciones, en consonancia con el nuevo nivel de ambición pretendido, de una Unión más fuerte en seguridad y defensa, capaz de responder más eficazmente a las amenazas, con las capacidades y medios adecuados para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Se trata, en concreto, de las siguientes:

---

<sup>87</sup> El mecanismo ATHENA fue introducido en 2015 para financiar los costes comunes de las operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. Los posibles costes comunes se identifican en el Anexo I de la Decisión (PESC) 2015/528 de 27 de marzo de 2015, por la que se crea ATHENA, DOUE L84/39 de 28 de marzo de 2015.

- Operaciones conjuntas de gestión de crisis de alto riesgo en regiones periféricas de la UE.
- Operaciones conjuntas de estabilización, incluidas las operaciones aéreas y especiales.
- Operaciones civiles y militares de respuesta rápida, incluyendo misiones militares que utilicen, entre otros, los *Battlegroups* de la UE.
- Misiones civiles ejecutivas y de sustitución.
- Operaciones de seguridad aérea, incluyendo la vigilancia y el apoyo al cierre del espacio aéreo.
- Seguridad marítima u operaciones de vigilancia.
- Misiones de creación de capacidades civiles y reforma del sector de la seguridad (policía, imperio de la ley, gestión de fronteras, contraterrorismo, resiliencia, respuesta a amenazas híbridas y administración civil, entre otras).
- Misiones para generar capacidades militares por medio del asesoramiento y el entrenamiento, misiones de tutorización, control y observación militar.

No obstante, a falta de un desarrollo práctico de estas previsiones, el interrogante que se suscita es ¿hasta dónde están dispuestos los Estados de la CEP a llegar desde el punto de vista operativo y, en particular, en misiones militares? La respuesta a esta pregunta dependerá de las propias concepciones de cada Estado sobre la CEP. Para Francia, el término "misiones más exigentes" significa acometer operaciones como las de Serval en Mali (2013) o Barkhane en Sahel (en curso desde 2014) llevadas a cabo por este país. Sin embargo, es dudoso que Alemania participe en operaciones militares como estas realizadas por Francia en África, dada la resistencia de la sociedad y de buena parte del Parlamento alemán a un papel más asertivo en la gestión de conflictos y al uso de la fuerza militar<sup>88</sup>.

Por tanto, en el momento actual, resulta difícil predecir cómo se implementará esta dimensión operacional de la CEP. Es probable que las operaciones de intervención militar acaben siendo misiones de mantenimiento de la paz más potentes y capaces, resultando al final, más exigentes, pero sin desviar a la UE más allá de sus habituales actividades de gestión de crisis<sup>89</sup>.

Con respecto al desarrollo de capacidades, además de ser también una dimensión inherente a una cooperación europea más estrecha en el ámbito de la defensa, constituye un compromiso recogido en el TUE desde 2009, en concreto en el artículo 42,3º ("Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares")<sup>90</sup>. Con esta intención, los Estados miembros crearon la AED en 2004<sup>91</sup> y adoptaron poco después un paquete normativo para la

---

<sup>88</sup> ZANDEE, D., "2017: A turning point for European Defence?", Clingendael- Adessium, July 2017, disponible en [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-07/2017\\_A\\_turning\\_point\\_for\\_European\\_defence\\_DZ.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-07/2017_A_turning_point_for_European_defence_DZ.pdf) (consultado el 18 octubre 2018); DRENT, M., WILMS, E., ZANDEE, D., "Making sense of European Defence", *Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations, December 2017, pp. 3-9.

<sup>89</sup> FIOTT, D., MISSIOLI, A. y TARDY, TH., *op.cit.*, p.37.

<sup>90</sup> El único Estado miembro que no comparte este compromiso es Dinamarca, que no participa en la adopción y aplicación de decisiones en el ámbito de defensa, en base al artículo 5 del Protocolo nº 22, anexo a los Tratados.

<sup>91</sup> Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de la Defensa, DOUE L245 de 17 de julio de 2004.



liberalización del mercado europeo de productos militares<sup>92</sup>, tradicionalmente muy fragmentado, al regularse por normas internas. Sin embargo, después de casi 15 años de cooperación a través de la AED, lo cierto es que el desarrollo de capacidades sigue marcado por su carácter voluntario, lo que ha llevado a los Estados miembros a renovar constantemente sus compromisos y objetivos a este respecto. En paralelo, la AED ha tenido que revisar varias veces el Plan de Desarrollo de Capacidades en el que se identifican los tipos de capacidades que los Estados deben adquirir para responder a contingencias estratégicas<sup>93</sup>.

Como marco permanente y mecanismo generador de compromisos vinculantes, la CEP permite superar, de entrada, la naturaleza voluntaria que ha caracterizado el desarrollo de capacidades militares. Tanto las disposiciones del TUE, como el Protocolo nº 10, relativos a la CEP establecen claramente los compromisos de acceso a la CEP, entre los que figuran "acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa", "la realización de objetivos acordados relativos al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa", o "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", entre otros referidos a capacidades. Estas previsiones constitutivas encuentran ahora su concreción en numerosos de los 20 compromisos suscritos por los Estados de la CEP en noviembre de 2017. En realidad, puede decirse que, salvo tres (nºs 12, 13 y 14), el resto incide en el desarrollo de las capacidades y estructuras de defensa.

Además de su carácter vinculante dentro de la CEP, el desarrollo de capacidades en este marco también contempla un incremento de los presupuestos en defensa. Concretamente, los Estados participantes se obligan a medio plazo a invertir un 20% de su esperado mayor gasto en defensa en proyectos conjuntos de desarrollo de capacidades y también, a aumentar la cuota de gasto invertido en investigación y tecnología en el ámbito de la defensa, a fin de que se acerque al 2% del gasto total en defensa (compromisos nºs 1, 2 y 4). Pero, la CEP no sólo incita a incrementar los presupuestos de defensa de los Estados participantes, sino que también anima a hacerlo dentro de la UE y, en concreto, dentro de los programas de la AED<sup>94</sup>. A este respecto, cabe señalar que se ha instaurado desde 2017 una nueva dinámica de actuación coordinada, por parte de la AED y con el previo mandato del Consejo, que es la denominada "Revisión Anual Coordinada de la

---

<sup>92</sup> Esencialmente, se trató de la Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad (DOUE L146/1 de 10 de junio de 2009) y de la Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de determinados contratos de obras, de suministros y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (DOUE L 216/76 de 20 de agosto de 2009).

<sup>93</sup> Adoptado en 2004, fue objeto de una primera revisión en 2014. La última revisión se produjo en junio de 2018. Al respecto, EUROPEAN DEFENCE AGENCY (EDA), "Capability Development Plan", 2018, disponible en <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/06/28/new-2018-eu-capability-development-priorities-approved> (consultado el 18 octubre 2018).

<sup>94</sup> La experiencia demuestra que los proyectos multinacionales realizados fuera del marco de la UE han tenido resultados asimétricos, pero en cualquier caso no han aportado capacidades plenamente interoperables para las misiones de la PCSD. Los proyectos más ambiciosos se han desarrollado en consorcio en el sector aéreo, teniendo como exponentes los aviones A400 y el Eurofighter, o el helicóptero NH90, éste último entre los países europeos de la OTAN. Véase al respecto ZANDEE. D., "Developing European Defence Capabilities. Bringing order into disorder", *Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations, 2017.

Defensa" (CARD, en sus siglas en inglés)<sup>95</sup>. Este mecanismo invita a los Estados a comunicar a la AED sus presupuestos anuales de defensa y su planificación de capacidades, con objeto de que ésta pueda identificar oportunidades para una cooperación conjunta dentro de la UE y evitar así duplicidades de capacidades. La CARD es un procedimiento voluntario para los Estados y técnicamente está fuera de la CEP, pero complementa a esta última y puede servir de base para evaluar eventualmente que los Estados participantes estén cumpliendo sus compromisos en materia de desarrollo de capacidades. De hecho, la CARD aparece mencionada en los compromisos n<sup>os</sup> 2, 6, 7 y 15, cuando se hace referencia al desarrollo de estas capacidades en el marco de la UE<sup>96</sup>.

Otro factor que puede incentivar decisivamente el desarrollo conjunto de capacidades militares en el marco de la UE es la financiación que pueda provenir del recientemente constituido Fondo Europeo de la Defensa (FED).<sup>97</sup> La implicación en la actividad del FED es, en realidad, un compromiso de participación en la CEP<sup>98</sup>. La Comisión Europea ha expresado su intención de incrementar en un 20% la dotación del FED destinada a proyectos conjuntos de desarrollos de capacidades y en 10% adicional, si dichos proyectos se acometen en el marco de la CEP. La Comisión no tiene base jurídica en los Tratados para identificar las capacidades de defensa que precisa la UE, pero es indudable que, en el actual contexto de impulso a la PCSD, el ejecutivo europeo está jugando un papel clave, como lo evidencia este respaldo financiero que puede transformar la naturaleza de la cooperación intergubernamental en materia de defensa, al impregnarla de tintes más supranacionales e integrados.

El mayor o menor resultado que la CEP puede tener en el desarrollo de las capacidades de defensa dependerá en gran medida de los programas de capacidades que se lancen y del modo en que los proyectos concretos se modulen dentro de la CEP. Además, los programas que se pongan en marcha, especialmente si optan a la financiación del FED, tendrán que acomodarse al procedimiento CARD, cuya revisión está prevista para 2019, y también a la aplicación a medio plazo del FED en consonancia con el nuevo marco plurianual financiero (2021-2027). Por tanto, según los analistas, es muy probable que los primeros proyectos conjuntos de desarrollo de capacidades no vean sus frutos hasta al menos 2025<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy", 9178/17, Brussels, 18 May 2017, pp. 12-13; EUROPEAN DEFENCE AGENCY (EDA), "Coordinated Annual Review on Defence (CARD)", 2017, disponible en [https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2017-10-05-factsheet\\_card.pdf](https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2017-10-05-factsheet_card.pdf) (consultado el 18 octubre 2018).

<sup>96</sup> FIOTT, D., MISSIOLI, A. y TARDY, TH., *op.cit.*, pp. 45-46; BISCOP, S., "European Defence: What's in the CARD for PESCO?", *Egmont Security Policy Brief*, n<sup>o</sup> 91, 2017; FRANCE de, O., MAJOR, CL. y SARTORI, P., "How to make PeSCO a success", *Policy Paper*, Armament Industry European Research Group (ARES), September 2017, pp. 7 y 10.

<sup>97</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Poner en marcha el Fondo Europeo de la Defensa", COM (2017) 295 final de 7 de junio de 2017.

<sup>98</sup> Así se establece, en concreto, en el compromiso n<sup>o</sup> 8: "Asegurar una participación intensiva del futuro Fondo Europeo de Defensa en la contratación pública multinacional que tenga un valor añadido identificado para la UE".

<sup>99</sup> FIOTT, D., MISSIOLI, A. y TARDY, TH., *op.cit.*, p.50.

### **2.3. La MPCC: hacia una estructura UE de mando militar y civil unificada**

En sus conclusiones de 16 de noviembre de 2016 sobre la aplicación de la Estrategia Global, el Consejo UE de Ministros de Exteriores instaba a la Alta Representante a presentar propuestas para el establecimiento de una capacidad permanente para la planificación y ejecución de las misiones no ejecutivas de la PCSD<sup>100</sup>, como objetivo a corto plazo y de conformidad con el principio de evitar duplicidades innecesarias con la OTAN. Pocos meses después, en mayo de 2017, el mismo Consejo, sobre la base de la propuesta de la Alta Representante, acordó crear la MPCC, una estructura paralela a otra similar que ya existe para las operaciones civiles, concretamente, la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CPCC, en sus siglas en inglés)<sup>101</sup>.

La nueva estructura fue formalmente creada el 8 de junio de 2017<sup>102</sup>. Su introducción intenta superar las deficiencias operativas que la UE ha venido acusando durante años, al depender de recursos externos para la planificación y realización de sus operaciones. Así, para las misiones militares más importantes o "ejecutivas", esto es, aquellas que se llevan a cabo en sustitución del país receptor<sup>103</sup>, la UE ha contado, para la planificación de nivel militar estratégico, con dos mecanismos: la OTAN, de conformidad al Acuerdo UE-OTAN, "Berlín Plus", de 2003, o bien, con uno de los cinco cuarteles generales disponibles en Francia, Alemania, Grecia, Italia y Reino Unido. El recurso a los medios de planificación de la OTAN sólo se ha utilizado en la operación Althea en Bosnia-Herzegovina. Para el resto de misiones, la UE ha venido utilizando alternativamente todos los cuarteles generales que le ofrecen los Estados miembros, lo que le ha conferido una mayor autonomía operativa con respecto a la OTAN. Una tercera opción, que hasta ahora no se ha utilizado, es la del Centro UE de Operaciones (OPCEN, en sus siglas en inglés), salvo para la coordinación, entre marzo de 2012 y diciembre de 2016, de los recursos militares y civiles en las misiones PCSD desplegadas en el Cuerno de África y el Sahel<sup>104</sup>.

Con el tiempo, el Acuerdo de Berlín Plus se ha transformado en un marco obsoleto y en desuso, mientras que el recurso a alguno de los cuarteles generales ofrecidos por los Estados miembros no siempre ha sido una opción eficaz, o al menos fluida,

---

<sup>100</sup> Apartado 16, letra a, página 14 del documento "Council Conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence", 14149/16, Brussels, 14 November 2016.

<sup>101</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy", 9178/17, 18 May 2017.

<sup>102</sup> Decisión UE 2017/971 del Consejo de 8 de junio de 2017 por la que se determinan las disposiciones de planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas PCSD de la UE, DOUE L 146/133 de 9 de junio de 2017.

<sup>103</sup> Las operaciones de combate entran dentro de esta categoría. Por el contrario, las misiones no ejecutivas son aquellas llevadas a cabo en apoyo del país receptor y tienen como objetivo el asesoramiento, la formación y el adiestramiento. Véase al respecto COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions", 17107/14, Brussels, 19 December 2014.

<sup>104</sup> En concreto, se trató de las Operaciones EUNAVFOR Atalanta, la EU Training Mission Somalia (EUTM Somalia) y la EU Capacity NESTOR (EUCAP NESTOR). Véase EEAS, "Common Security and Defence Policy. EU Operations Centre Horn of Africa & Sahel (EU OPCEN)", disponible en [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/docs/factsheet\\_eu\\_opcen\\_23\\_06\\_2015.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/docs/factsheet_eu_opcen_23_06_2015.pdf) (consultado el 18 octubre 2018).

en términos funcionales. En efecto, su carácter no permanente y su pequeña dimensión no han facilitado el desarrollo de las actividades militares. A ello se unen el proceso, en general lento, de designar al Comandante en jefe de la operación, el desproporcionado papel que el carácter nacional del cuartel general confiere al país al mando de la operación y las dificultades de comunicación y coordinación debidas a la distancia entre el centro de mando elegido y Bruselas<sup>105</sup>.

En el caso concreto de las operaciones “no ejecutivas”, así llamadas las misiones que la UE despliega con fines de adiestramiento y asesoramiento en apoyo al país receptor, la opción desde el principio fue prescindir de un cuartel general para el planeamiento estratégico militar. En efecto, este aspecto, junto con otras cuestiones operativas, era asumido por el propio Comandante al mando de la misión, asistido por el Estado Mayor de la UE en Bruselas, lo que sobrecargaba su responsabilidad, debiendo además informar regular y personalmente en la capital belga al Comité Político y de Seguridad, al Comité Militar y al Comité Especial Athena. Este ha sido el esquema de planificación y ejecución, de bajo perfil estratégico, de las tres misiones no ejecutivas desplegadas en Somalia, Mali y la República Centroafricana, hasta la introducción de la MPCC dentro del propio SEAE<sup>106</sup>.

Además del vacío de planificación estratégica militar para las operaciones no ejecutivas, la salida del Reino Unido como potencia militar y el momento de relanzamiento de la PCSD han sido también factores clave que han facilitado la creación de la MPCC. La nueva estructura refleja el reconocimiento por parte de los Estados miembros de que la UE pueda llegar a disponer de su propia estructura de mando, un aspecto discutido desde hace años y políticamente muy sensible<sup>107</sup>. De hecho, la palabra “cuartel general” fue descartada para designar el nuevo dispositivo, lo que, por otra parte, permitió el consenso necesario para su creación entre los Estados miembros más ambiciosos y aquellos que lo consideran innecesario por duplicar los mismos recursos disponibles en el seno de la OTAN. Por tanto, desde un punto de vista político y funcional, la MPCC representa un paso adelante en la configuración de una Unión de la Defensa Europea, a pesar de su modesta dimensión, en términos de recursos humanos e implicaciones presupuestarias.

Como previó el Consejo en sus conclusiones de noviembre de 2016, la razón de ser de la MPCC es mejorar la capacidad de reaccionar de la UE en un modo más rápido, efectivo y coordinado. A tal fin, la MPCC proporciona una estructura permanente para la planificación y ejecución a nivel estratégico militar para las misiones no ejecutivas, incluyendo también la constitución, la iniciación, el mantenimiento y la recuperación de fuerzas de la Unión. La MPCC tiene su localización en Bruselas, dentro del Estado Mayor de la UE y trabaja bajo el control político y la orientación estratégica del Comité Político y de Seguridad, con sede también en Bruselas. La

---

<sup>105</sup> LASSCHE, D., “The EU Military Staff: a frog in boiling water?”, *Militaire Spectator Jaargang 186*, nº 7/8, 2017, pp.347-348.

<sup>106</sup> TARDY, TH., “MPCC: towards an EU military command?”, *European Union Institute for Security Studies Brief Issue*, nº 17, June 2017, p. 2.

<sup>107</sup> En abril de 2003, por ejemplo, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo formularon una propuesta en este sentido, que no prosperó debido a la oposición del Reino Unido y de EEUU. Léase al respecto, MACE, C., “Operation *Concordia*: developing a ‘European’ approach to crisis management?”, *International Peacekeeping*, vol. 11, nº 3, 2004, pp.474-490, en particular, pp. 485-486.

responsabilidad que asume, fuera del territorio donde se desarrolla la misión, permite liberar de estas tareas de planificación y ejecución a los Comandantes de estas misiones no ejecutivas, que ahora pueden centrarse mejor en las actividades propias de sus operaciones, con el apoyo de Bruselas<sup>108</sup>.

La MPCC también desempeña tareas relacionadas con la elaboración de presupuestos, la realización de auditorías y la preparación de documentos, en particular, los relativos a la fase de planificación de una misión (el concepto y el plan de la operación, así como las reglas de compromiso), contribuyendo también al proceso de constitución de la fuerza<sup>109</sup>. El director de la MPCC es el director general del Estado Mayor de la UE, quien en esta condición ha asumido ya las funciones de Comandante de las tres misiones militares de formación, no ejecutivas, desplegadas en Somalia, Mali y República Centroafricana, según lo previsto por la Decisión UE 2017/971 del Consejo (arts. 4-6). Cuenta con una plantilla de poco más de 25 personas, provenientes principalmente del propio Estado Mayor de la UE, del OPCEN y de los Estados miembros.

El establecimiento y funcionamiento de la MPCC no afecta a las misiones militares ejecutivas, como son la Operación Atalanta, en el Cuerno de África, Sophia, en el Mediterráneo, y Althea, en Bosnia. Sin embargo, uno de los resultados esperados del establecimiento de la MPCC es la coordinación con el CPCC, con objeto de optimizar al máximo las sinergias entre las operaciones militares y civiles de la UE. Para garantizar la coordinación entre ambas estructuras de mando se ha constituido la Célula Conjunta de Coordinación del Apoyo (*Joint Support Coordination Cell, JSCC*, en sus siglas en inglés). En concreto, esta nueva estructura se encarga de establecer sinergias en la planificación y ejecución de ambos tipos de operaciones, por ejemplo, con respecto a la protección de las fuerzas, las instalaciones, el apoyo médico, los servicios informáticos, las redes y otros apoyos logísticos. Los jefes del personal respectivo de la MPCC y de la CPCC pueden de este modo coordinar el trabajo diario de los equipos civil y militar dentro de la JSCC, compartiendo el mismo espacio para garantizar la coordinación, aunque las líneas de mando civil y militar seguirán estando separadas y diferenciadas<sup>110</sup>.

La MPCC lleva poco tiempo en funcionamiento, por lo que es todavía pronto para valorar si su existencia e impronta contribuirán a una mejor e integrada planificación civil y militar de las operaciones de la PCSD, para lo cual el papel que pueda jugar la JSCC será también clave<sup>111</sup>. Por el momento, aun con un alcance limitado, ya que sólo afecta a las misiones militares no ejecutivas, es indudable que la creación de la MPCC señala el camino hacia un futuro cuartel general único de

---

<sup>108</sup> Información sobre la CPCC, su organización y las operaciones bajo su mando está disponible en EEAS, "The Civilian Planning and Conduct Capability", [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5438/civilian-planning-and-conduct-capability-cpcc\\_en?page=3](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5438/civilian-planning-and-conduct-capability-cpcc_en?page=3) (consultado el 18 octubre 2018).

<sup>109</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "Cooperación de la UE en materia de defensa: el Consejo crea una Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC)", Comunicado de Prensa, 338/17, 8 de junio de 2017.

<sup>110</sup> Los aspectos funcionales y las tareas de coordinación, tanto en fase de planificación, como de ejecución de la JSCC, se detallan en las páginas 10-11 y el Anexo 2 del Anexo del "Documento de síntesis: capacidades operativas de planificación y ejecución para las misiones y operaciones de la PCSD", aprobado por el Consejo de la UE en su sesión 3525, celebrada el 6 de marzo de 2017, 6881/17, Bruselas.

<sup>111</sup> PULKKINEN, E., "First months of the Military Planning and Conduct Capability (MPCC)", EEAS, Magazine of the EU Military Staff, *Impetus*, nº 24, 2017, pp. 4-6.

la UE dentro de una política de defensa más integrada (véase el Anexo II sobre el nuevo organigrama de la estructura de mando civil y militar).

## **2.4. Hacia una cooperación más estratégica con países terceros**

En sus conclusiones de mayo de 2017, el Consejo de la UE reiteraba el compromiso de la Unión de promover un enfoque más estratégico en las relaciones de cooperación con países terceros, en consistencia con las prioridades de la Estrategia Global, de “responder a las crisis y los conflictos externos”, “generar capacidades en los socios” y “proteger la Unión y sus ciudadanos”<sup>112</sup>. Más concretamente, el objetivo es reforzar la cooperación con países terceros más allá de las operaciones de la PCSD, a las que principalmente se han limitado estas relaciones. Este nuevo enfoque, más amplio, reviste una especial importancia en el caso del Reino Unido, cuyas futuras relaciones como país tercero están también en proceso de definición.

### **2.4.1. Más allá de la PCSD**

Además de la cooperación con otras organizaciones internacionales, como la OTAN, NU, la Unión Africana, o la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la UE ha establecido relaciones de colaboración con numerosos países terceros, prácticamente desde el inicio de la PCSD. Más allá de su encuadre geográfico, se trata de países que comparten esencialmente los valores de la UE y que, al mismo tiempo, le ofrecen un interés, bien como demandantes de seguridad, bien como proveedores de la misma. Principalmente, la cooperación se ha limitado tradicionalmente a la participación de estos países en las operaciones de la PCSD. Desde 2003, en el que la UE lanzó la primera misión de policía en Bosnia-Herzegovina (EU PM), hasta hoy (noviembre 2018), alrededor de 43 países (30 si tiene en cuenta que algunos de ellos se adhirieron a la UE, a partir de 2004), han participado en alguna de las 35 operaciones desplegadas desde entonces. El nivel de contribución a las operaciones de la PCSD ha sido y sigue siendo muy diferente y asimétrico, según los países socios. Así, por ejemplo, se da la circunstancia de que no hay ninguno participando en la misión militar de la UE en Georgia (EUMM) y sólo uno en la operación de policía en Afganistán (EUPOL), mientras que hay más de 10 países terceros colaborando en la operación EUFOR Althea en Bosnia<sup>113</sup>.

Por sus relaciones con la propia UE, pueden distinguirse cuatro grupos de países participantes. En primer lugar, los países actualmente candidatos a una futura integración en la UE, tales como Montenegro, Macedonia, Serbia, Islandia y Turquía. Todos ellos participan o han participado en alguna misión de la UE. Un segundo grupo, más importante en términos de contribución y de afinidad política, lo constituyen países de la OTAN, como Noruega, que ha participado en 10 operaciones, Canadá y EE.UU., aunque éste último contribuye sólo con personal civil y equipamiento necesario para las operaciones de gestión de crisis, como EULEX Kosovo, EUSEC RD Congo o EUPOL RD Congo. Un tercer grupo lo componen algunas potencias regionales, no miembros de la OTAN, como Brasil y Sudáfrica, que contribuyeron, por ejemplo, con material logístico a la operación Artemis en la República Democrática del Congo, y Rusia, que participó en la operación EUFOR

<sup>112</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *op.cit.*, pp.5-6.

<sup>113</sup> TARDY, TH., “CSDF: getting third states on board”, *European Union Institute for Security Studies Brief Issue*, nº6, 2014, p.1.

Tchad/RCA entre 2008 y 2009, aunque las relaciones con este país, en este y otros ámbitos, están actualmente estancadas a raíz del conflicto de Ucrania. Finalmente, otro grupo de países incluye Estados de Latinoamérica y de Asia, aunque su contribución hasta la fecha ha sido relativamente mucho más modesta<sup>114</sup>.

Además de participar en las operaciones de la PCSD, algunos de estos países también contribuyen a la composición de las capacidades, en concreto, de los *Battlegroups*, cuya potencial disponibilidad va rotando cada semestre. Es el caso de Turquía, que participó en el *Battlegroup* liderado por Italia en 2010, Noruega, que integra el *Battlegroup* Nórdico desde 2008, Ucrania, que participó en el *Battlegroup* dirigido por Grecia entre 2011 y 2014, y Macedonia que lo hizo en el *Battlegroup* liderado por Alemania en 2012<sup>115</sup>.

Con carácter regular, los países terceros también son invitados a participar en cursos y seminarios de formación que organiza en cuestiones de seguridad el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa (ESDC, en sus siglas en inglés), creado en 2005<sup>116</sup>.

Jurídicamente, el instrumento que ha venido utilizando la UE desde 2004 para formalizar sus relaciones de cooperación con países terceros es el denominado "Acuerdo Marco de Asociación" (FPA, en sus siglas en inglés). Estos acuerdos concretan aspectos relativos al estatuto del personal y de las fuerzas, las modalidades de intercambio de información, el grado de implicación del país tercero en el proceso de adopción de decisiones y de ejecución de la operación, así como cuestiones de orden financiero. A pesar de que el alcance y el contenido de estos acuerdos varía notablemente de un país socio a otro, como aspecto común puede destacarse que todos ellos excluyen prácticamente a estos Estados de los procesos de decisión. En este sentido, no participan en la fase de concepción de la operación (CONOPS, en sus siglas en inglés), ni de planificación (OPLAN, en sus siglas en inglés), ni tampoco en las reuniones sobre constitución de las fuerzas. Sólo en una fase más avanzada, cuando el Comité Político y de Seguridad ha aceptado su participación, los países terceros pueden acceder a la información clasificada. Este papel tan limitado en las cuestiones estratégicas de las operaciones de la PCSD ha suscitado continuas quejas por parte de los países participantes<sup>117</sup>.

Aún limitada, la participación de países terceros en las operaciones de la PCSD refuerza, sin duda, la legitimidad de la UE como actor de seguridad internacional, por lo que la visibilidad e importancia política de esta dimensión depende de la capacidad de la UE para seguir atrayendo la colaboración de estos países. En efecto, un amplio haz de relaciones contribuye a resaltar la importancia creciente de este papel de la UE en un espectro en el que actúan también otras organizaciones, como la OTAN, NU o la OSCE, entre otras. En este sentido, algunos analistas apuntan a que la UE podría inspirarse en el modelo OTAN, más flexible y diferenciado, de articular relaciones de cooperación con distintos tipos de socios.

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, p.2.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p.2.

<sup>116</sup> Información detallada sobre sus actividades y participantes está disponible en [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4369/european-security-and-defence-college-esdc\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4369/european-security-and-defence-college-esdc_en) (consultado el 11 noviembre 2018).

<sup>117</sup> TARDY, TH., *op. cit.*, p.4.

En efecto, como principal instrumento de cooperación, la OTAN ha venido concluyendo desde 1994 Asociaciones para el Programa de Paz (*Partnerships for Peace Programme*). Sucesivamente modificadas y adaptadas a las circunstancias geopolíticas de seguridad global, estas Asociaciones vinculan en estos momentos a 40 países de todas las regiones del mundo con los 28 países de la Alianza Atlántica. Cada Asociación bilateral gradúa el alcance, el ritmo, la intensidad y el enfoque de la colaboración del país tercero<sup>118</sup>. Además, desde la Cumbre de Wales en 2014, la OTAN ha adoptado una nueva iniciativa de cooperación denominada "Programa de Socios de Oportunidades Mejoradas" (*Enhanced Opportunities Partners Programme*), de carácter más selectivo, ya que sólo incluye por el momento a cinco países considerados más afines e interoperables con la Alianza Atlántica (Suecia, Finlandia, Australia, Jordania y Georgia), aunque la idea es extender el nuevo estatus de relación a otros países que han expresado interés. Sin embargo, en cualquiera de estas fórmulas de cooperación, a diferencia de la UE, la OTAN siempre confiere a los países socios un papel más relevante en las operaciones conjuntas, tanto al inicio del proceso, como durante su desarrollo, aunque la toma de decisiones y el derecho de voto sólo corresponde a los miembros de la OTAN<sup>119</sup>.

En cualquier caso, el nuevo entorno geopolítico regional y mundial y las nuevas amenazas a la seguridad internacional requieren un enfoque más amplio en lo que respecta a la cooperación con los países terceros, más allá de su participación en las operaciones de la PCSD. Es por ello que, en el actual contexto de prioridades trazado por la Estrategia Global, la UE, a través del SEAE, está entablando relaciones de colaboración con países terceros para hacer frente a estos nuevos desafíos, como las amenazas híbridas, la ciberseguridad, el terrorismo o la inmigración masiva. Al mismo tiempo, esta cooperación también intenta generar capacidad de resistencia en los países socios. Así, la revisada Política Europea de Vecindad incorpora un especial y mayor énfasis en estas cuestiones de seguridad<sup>120</sup>.

Este nuevo enfoque de relación en cuestiones de seguridad conduce a una doble vía de cooperación, una directamente relacionada con las operaciones de la PCSD, y otra fuera de ella, pero en paralelo a la misma. El reto es coordinar ambas vías para que se refuercen mutuamente y respondan al objetivo estratégico de proteger la Unión y sus ciudadanos. Por el momento, las instituciones de la UE no parecen estar en una posición idónea para jugar un papel más estratégico con respecto a la cooperación internacional en materia de seguridad, a juzgar por la ausencia de personal asignado a estas cuestiones en las Delegaciones de la UE y la falta de voluntad política por parte de los Estados miembros de transferir más competencias a la UE en este terreno. Sin embargo, el contexto de impulso generado por la Estrategia Global y el paquete de invierno, junto con la perspectiva de la salida del

---

<sup>118</sup> WEITZ, R., "NATO's partnership policy: new challenges, new opportunities", *Diplomaatia*, nº 134, 2014, disponible en <https://www.diplomaatia.ee/en/number/no-134-october-2014/> (consultado el 11 noviembre 2018).

<sup>119</sup> JÄRVENPÄÄ, P., "NATO's truly enhanced partnership", *International Centre for Defence and Security (ICSD) Policy Paper*, July 2016.

<sup>120</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "Council Conclusions on the review of the European Neighbourhood Policy", Press Release 188/15, 20 April 2015, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/20/council-conclusions-review-european-neighbourhood-policy/pdf> (consultado el 11 noviembre 2018).



Reino Unido, proporcionan el momento propicio para explorar cómo la UE puede contribuir efectivamente a la seguridad de países terceros y éstos a la seguridad de la propia UE<sup>121</sup>.

#### **2.4.2. La futura relación con el Reino Unido**

Es indudable que la evolución de la PCSD en los próximos años se verá afectada por la salida voluntaria del Reino Unido de la UE, al ser una de las principales potencias militares, que representa alrededor del 20% de las capacidades totales de defensa de la UE y que dispone del mayor presupuesto dedicado a este ámbito, siendo así uno de los pocos miembros de la OTAN que cumple el objetivo del 2%. No obstante, dado el carácter intergubernamental de la PCSD y el escaso papel jugado por el Reino Unido en su desarrollo en los últimos años, es previsible que este impacto sea mucho menor que en otras áreas de competencia de la UE como, por ejemplo, la relativa al Mercado Interior<sup>122</sup>.

No obstante, por el momento y hasta el 29 de marzo de 2019, el Reino Unido sigue siendo un Estado miembro de la UE y, como tal, puede participar plenamente en las actividades relativas a la defensa, incluyendo las estructuras de planificación de la PCSD, las nuevas iniciativas de financiación en curso y las operaciones de la UE a las que ya contribuye con fuerzas y otras capacidades. De la misma manera, mantiene, como cualquier otro Estado miembro, el derecho de veto en el Consejo de la UE, prerrogativa que no en pocas ocasiones ha ejercido, para bloquear, por ejemplo, un incremento del presupuesto de la AED o la constitución de un cuartel general de la UE. Una vez que abandone la UE, el alcance y la modalidad de su vinculación concreta a la PCSD son todavía inciertos y están supeditados al resultado de las negociaciones en curso.

Por el momento, el Gobierno británico ha expresado reiteradamente su apoyo a la seguridad y defensa europea y su deseo de lograr una asociación especial y profunda, que vaya más allá de los acuerdos de cooperación concluidos por la UE con países terceros<sup>123</sup>. No obstante, quedan muchas cuestiones por precisar a este respecto, como la participación del Reino Unido en las operaciones de la PCSD o en los programas de investigación y desarrollo de capacidades cofinanciados por el nuevo FED, así como su futura influencia en la cooperación UE-OTAN en calidad de miembro de esta última organización.

En septiembre de 2017, el Gobierno de Theresa May publicó un informe en el que desgana sus aspiraciones de avanzar en una relación con la UE en materia de seguridad y defensa<sup>124</sup>. En lo que concierne, en concreto, a las operaciones y misiones de la PCSD, el deseo del Reino Unido, según expresa el documento, es seguir participando y contribuyendo con sus capacidades. En estos momentos, el

---

<sup>121</sup> TARDY, TH., "Revisiting the EU's security partnerships", *European Union Institute for Security Studies Brief Issue*, nº1, 2018, p. 4.

<sup>122</sup> MAJOR, CL. y VOSS, A., "European defence in view of Brexit", *SWP Comments10*, April 2017, pp. 1-2.

<sup>123</sup> BISCOP, S., "Brexit, strategy, and the EU: Britain takes leave", *Egmont Paper 100*, February 2018, p.14-15.

<sup>124</sup> *Foreign Policy, Defence and Development. A future partnership paper*, HM Government, disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/643924/Foreign\\_policy\\_defence\\_and\\_development\\_paper.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643924/Foreign_policy_defence_and_development_paper.pdf) (consultado el 11 noviembre 2018).

Reino Unido colabora en 8 de las 16 misiones actualmente en curso, aportando más de 200 personas y otros efectivos, además de prestar un cuartel general para la Operación Atalanta contra la piratería en las costas de Somalia. También ha proporcionado de forma rotatoria un cuartel general a diversos *Battlegroups* y es uno de los pocos Estados miembros en disponer de forma permanente de un navío en la operación Sophia en el Mediterráneo. Con todo, la mayoría de efectivos proporcionados por el Reino Unido han sido civiles, por lo que cabe presumir que el mayor impacto de su salida se registrará en las operaciones de esta naturaleza. Entre las operaciones militares, tal vez la más afectada pueda ser EUFOR Althea en Bosnia, ya que el Reino Unido ha sido uno de los Estados miembros que más ha contribuido y apoyado su continuidad desde 2004, siendo además la única operación que se desarrolla en colaboración de la OTAN sobre la base de los acuerdos de Berlín Plus<sup>125</sup>.

Sin embargo, en el estado actual de las negociaciones sobre su futura relación con la UE, la cuestión clave reside en definir el grado de implicación del Reino Unido en la toma de decisiones sobre el desarrollo y la planificación del mandato de estas operaciones. Por parte del Reino Unido, aun reconociendo que sea poco probable que el resto de los 27 Estados miembros lo acepten, su aspiración es seguir jugando un papel relevante en estas cuestiones y requerir también un alto grado de control político sobre las operaciones militares, como Atalanta<sup>126</sup>. Por el momento, nada está acordado a este respecto, ya que las negociaciones en curso se centran principalmente en otras cuestiones de competencia de la UE. Algunos analistas anticipan que la asociación con el Reino Unido podría inspirarse, entre otras alternativas, en el modelo más diferenciado y flexible que ofrece la OTAN a países terceros. En este sentido, podría pensarse en una asociación graduada, en base a la cual, cuanta más importancia estratégica y política tenga el país tercero y cuanto mayor sea su implicación y compromiso en operaciones de la PCSD, más influencia y acceso al proceso de decisión se le otorga. La dificultad de esta fórmula estriba en que habría que determinar los criterios para definir los distintos niveles de compromiso, pero una vez decididos, podría permitir entablar esa relación especial pretendida por el Reino Unido, aunque ello abriría también la puerta a otros países terceros que se muestren dispuestos a asumir el mismo nivel de compromiso<sup>127</sup>.

Por parte de la UE, la posibilidad de que el Reino Unido, como país tercero, pueda liderar una operación de la PCSD o un *Battlegroup*, está descartada en el estado actual de las negociaciones<sup>128</sup>.

La salida del Reino Unido también tendrá consecuencias en cuanto a su contribución y acceso a la financiación del nuevo FED. Hasta su efectiva retirada de la UE, en marzo de 2019, todavía puede optar a los primeros proyectos de investigación que

---

<sup>125</sup> Un análisis detallado sobre el alcance de la participación del RU en estas operaciones, puede leerse en *Brexit: Common Security and Defence Policy missions and operations*, House of Lords, 16th report of session 2017-2019, May 2018, disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldcom/132/13202.htm> (consultado el 11 noviembre 2018).

<sup>126</sup> *Ibid.*, Chapter 5, "Conclusions and recommendations", nº 252, 253 y 257.

<sup>127</sup> BAKKER, A., DRENT, M. Y ZANDEE, D., "European Defence: how to engage the UK after Brexit?", *Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations, July 2017, p.14.

<sup>128</sup> Así lo expresó claramente Michel Barnier, como responsable de la UE para el proceso de negociación, en la Conferencia de Seguridad celebrada en Berlín, el 29 de noviembre de 2017. Véase "Speech by Michel Barnier at the Berlin Security Conference", European Commission-Speech, Speech/17/5021.

se están financiando por el FED a través del presupuesto de la UE para el periodo 2017-2019. De hecho, el Reino Unido aparece ya como partícipe en el proyecto *Ocean 2020*<sup>129</sup>. Sin embargo, el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa, que será el que verdaderamente impulse la investigación en defensa, empezará a aplicarse el 1 de enero de 2019, y el grueso de su dotación financiera prevista (3.500 millones de euros) para programas y proyectos paneuropeos empezará a implementarse en el período del próximo marco financiero plurianual (2021-2027)<sup>130</sup>. Por tanto, dado el carácter a largo plazo de estos proyectos, los centros de investigación y la industria británicos tienen escasas posibilidades de beneficiarse de estas nuevas perspectivas financieras.

El Reino Unido ha expresado su deseo de negociar un acuerdo para acceder a estos proyectos y fondos invocando la fórmula de Noruega, país que participa en la Acción Preparatoria sobre Investigación en materia de Defensa, como antesala del futuro Programa Europeo de Investigación en Defensa que se desarrollará dentro del próximo marco financiero plurianual 2021-2027<sup>131</sup>. Sin embargo, en el caso del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa, los criterios de elegibilidad son más estrictos y la financiación está reservada exclusivamente a entidades y nacionales de los Estados miembros. En febrero de 2018, la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo presentó, precisamente, un informe con recomendaciones para que se controle estrictamente el acceso de países terceros a proyectos del futuro Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa<sup>132</sup>. Por tanto, la única vía factible por el momento sería la que ofrecen las asociaciones que, en el ámbito de la investigación, vinculan a países terceros a programas de investigación de la UE. En la actualidad, hay 16 países con este estatuto de país asociado participando en el Programa Horizon 2020<sup>133</sup>.

En suma, quedan muchas cuestiones abiertas y pendientes de negociar y acordar entre la UE y el Reino Unido en materia de seguridad y defensa. El borrador del Acuerdo de Retirada, publicado en marzo de 2018, contempla la posibilidad de negociar un acuerdo entre ambas partes en esta materia para antes del final del período transitorio en diciembre de 2020. Una vez alcanzado dicho acuerdo y tras su entrada en vigor, las disposiciones del Título V del TUE, que incluye la PCSD en su Capítulo 2, dejarían de ser aplicables al Reino Unido<sup>134</sup>.

---

<sup>129</sup> "El Fondo Europeo de Defensa pone en marcha nuevos proyectos de investigación paneuropeos", Comisión Europea-comunicado de prensa, Bruselas, 16 de febrero de 2018, disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-763\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-763_es.htm) (consultado el 11 noviembre 2018).

<sup>130</sup> Jurídicamente, este programa se aprobará como un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, Véase la propuesta de Reglamento a tal fin en el documento de la Comisión Europea, COM (2017) 294 final de 7 de junio de 2017, SWD (2017) 228 final.

<sup>131</sup> EUROPEAN DEFENCE AGENCY, "Preparatory Action on Defence Research", disponible en <https://eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/preparatory-action-for-defence-research> (consultado el 11 noviembre 2018).

<sup>132</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, "Report on the proposal of a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the European Defence Industrial Development Programme aiming at supporting the competitiveness and innovative capacity of the EU defence industry", Committee on Industry, Research and Energy, 26 February 2018, A8-0037/2018, p.9.

<sup>133</sup> EUROPEAN COMMISSION, "Associated Countries", Directorate-General for Research and Innovation, disponible en [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants\\_manual/hi/3cp/h2020-hi-list-ac\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants_manual/hi/3cp/h2020-hi-list-ac_en.pdf) (consultado el 11 noviembre 2018).

<sup>134</sup> Art. 122, 2 (Scope of the Transition) of Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy

## 2.5. Conclusión

En el contexto actual de reactivación de la PCSD, el Plan de Aplicación de la Estrategia Global aspira a elevar el nivel de ambición de la UE en materia de seguridad y defensa. A tal fin, el Plan identifica las operaciones militares y las misiones civiles que la UE debería ser capaz de llevar a cabo en el marco de la Estrategia Global.

Como hemos analizado, numerosas acciones están ya en marcha. En gran parte, debido al impulso franco alemán, estos desarrollos reflejan una firme voluntad de los Estados miembros de reforzar el papel de la UE como actor global de seguridad. Entre los pasos más significativos, hemos destacado la activación de la CEP, a la que se han sumado nada menos que 25 Estados miembros, que han suscrito 20 compromisos comunes e identificado 17 proyectos para trabajar conjuntamente en los próximos años. Complementando la CEP, el nuevo dispositivo que ofrece la CARD introduce una mayor transparencia y cooperación a través de programas conjuntos de desarrollo de capacidades. Así mismo, como paso relevante hacia un Cuartel General de la UE, la MPCC aporta una mayor coordinación y gestión estratégica de las operaciones militares no ejecutivas. Finalmente, hemos destacado también en este apartado las opciones de cooperación más estratégica que la UE está entablando con países terceros, incluyendo en esta dinámica diplomática la futura relación con el Reino Unido.

Sin duda, todos estos desarrollos en curso elevan el nivel de ambición de la UE. Si su implementación efectiva se lleva a cabo plenamente en los próximos años, estas iniciativas pueden constituir un valor añadido en el proceso hacia una Unión de la defensa europea. No obstante, diversos factores condicionarán el progreso de estos impulsos, entre los que destacan el resultado incierto de las negociaciones del Brexit y la evolución imprevisible del entorno geopolítico regional y global. Como principal potencia militar, el Reino Unido ha sido impulsor y, al mismo tiempo, detractor en esta área de cooperación gubernamental. Curiosamente, tal vez como país tercero adopte ahora una posición más constructiva hacia todos estos desarrollos, ya que es de su propio interés que la UE sea un proveedor efectivo de seguridad en Europa y en su vecindad geográfica. Sin embargo, el alcance real de su futura cooperación bilateral no se sabrá hasta que culminen definitivamente las negociaciones sobre su retirada.

Con todo, la sostenibilidad de la voluntad política de los Estados miembros es, tal vez, la variable que determinará más decisivamente la evolución de estos avances. Por ahora, el optimismo inicial perdura, pero esta situación podría cambiar si el impulso franco alemán pierde fuerza y partidos políticos antieuropeos o euroescépticos siguen ganando terreno y haciéndose con los gobiernos nacionales. Por tanto, es todavía pronto para vislumbrar hasta qué punto estos progresos del Plan de Aplicación conducirán a una UE más operativa y eficaz. Por el momento, lo que resulta evidente es que persisten culturas estratégicas divergentes entre los Estados miembros, distintos enfoques y valoraciones sobre amenazas y riesgos, así como escasos mecanismos de financiación para las operaciones. Sin embargo, la

---

Community, highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK, 16-19 March 2018, TF50 (2018) 35-Commission to EU 27, 19 March 2018.

CEP, en particular, tiene potencialidad para abrir el camino hacia una cultura estratégica de la UE a través de una acción colectiva más cohesionada, que pueda conducir, entre otros resultados, a la realización de operaciones militares más ambiciosas y eficaces, una precondition importante para responder a la narrativa de una Europa que protege y empodera.

# 3. El plan de acción europeo de defensa: hacia un mercado único de la defensa

Inmaculada Herbosa Martínez

## 3.1. Introducción

El Plan de Acción Europeo de Defensa (en adelante el Plan)<sup>135</sup>, adoptado por la Comisión el 30 de noviembre de 2016 como parte de un paquete de medidas en materia de seguridad y defensa<sup>136</sup>, constituye, desde un punto de vista operativo, la medida más importante adoptada en este ámbito en la Unión Europea. Su objetivo es construir una base tecnológica e industrial de la defensa en el ámbito de la Unión desde la perspectiva de la cooperación entre los Estados miembros que contribuya a satisfacer plenamente las necesidades de seguridad y defensa futuras de Europa.

El plan tiene como criterios vectores la financiación de la investigación y del desarrollo conjunto de capacidades militares en el ámbito de la Unión, el fomento de inversiones en las llamadas cadenas de suministro y el fortalecimiento del Mercado Único en materia de defensa. En esta parte del estudio, nos ocupamos del desarrollo pormenorizado de estos aspectos, señalando, donde procede, el contexto en el que se adopta dicho Plan, el recorrido realizado hasta este momento, así como la hoja de ruta y retos pendientes.

---

<sup>135</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Plan de Acción Europeo de Defensa", COM (2016) 950 final, 30 de noviembre de 2016.

<sup>136</sup> Un análisis en profundidad sobre el llamado paquete de defensa puede verse en EUROPEAN PARLIAMENT, POLICY DEPARTMENT FOR CITIZEN'S RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, "«Winter package» on European security and defence: constitutional, legal and institutional implications", Brussels, 16 December 2016.

### **3.2. Financiación de la investigación y capacidades: el Fondo Europeo de Defensa**

Una de las propuestas principales del Plan es apoyar la inversión en proyectos conjuntos de investigación y de desarrollo de equipos y tecnologías de defensa, que se materializa en la creación de un "Fondo Europeo de Defensa" (FED). A través de este Fondo se pretende lograr la difícil misión de asignar recursos comunitarios a programas de defensa, lo que en principio chocaría con una interpretación estricta de lo previsto en el artículo 41, apartado 2, del TUE por el que se prohíbe la utilización del presupuesto de la Unión para cubrir los gastos derivados de operaciones con implicaciones de carácter militar o de defensa. Esto exige, como han señalado algunos autores, que el sector industrial deje de estar al margen de la industria europea pasando a ser un caso particular dentro de la misma, de tal modo que, reconociendo su peculiaridad, pueda beneficiarse en lo posible de las oportunidades que ofrecen las políticas comunes<sup>137</sup>.

#### **3.2.1. Caracteres específicos de la industria europea de defensa**

Con carácter previo conviene resaltar el dato aportado por la Comisión acerca de la importancia estratégica de la industria europea de defensa y su contribución muy decisiva a la economía europea. Así, según los datos facilitados por la Asociación europea de la industria aeroespacial y de defensa, el volumen total de negocios de la industria de defensa en 2015 se estimaba en torno a 102 billones de euros (cifra que ha ido creciendo de manera progresiva desde el año 2010), con un volumen de mano de obra de 430.000 empleados<sup>138</sup>.

Además, como también ha puesto de manifiesto la Comisión, este tipo de industria presenta otros caracteres específicos, que hacen particularmente aconsejable la intervención en este ámbito<sup>139</sup>:

- a) Supone un alto grado de exigencia en investigación, desarrollo y competencia en desarrollo tecnológico. Este aspecto acentúa la importancia estratégica del sector, al entenderse como un impulsor de la innovación cuyos beneficios pueden extenderse a otros sectores de la economía.
- b) La demanda, y por tanto, su financiación, procede casi exclusivamente de los Estados miembros y, en particular, de los presupuestos nacionales de defensa.
- c) La industria de defensa en la práctica depende de la implementación de programas de desarrollo de capacidades por parte de los Gobiernos y, en general, del nivel de gasto público en defensa. La inversión en investigación y desarrollo es de particular importancia en este sector por cuanto determina la calidad del producto, su poder de innovación y su competitividad.

---

<sup>137</sup> Vid., en este sentido, ARTEAGA F., "La base industrial y tecnológica de la defensa española y europea ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio", *Tendencias de Seguridad y Defensa*, Real Instituto Elcano, junio 2015, p. 13.

<sup>138</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, "Ex-ante Evaluation Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industrial Development Programme aiming at supporting the competitiveness and innovative capacity of the EU defence industry", SWD(2017), 228 final, 7 June 2017, p. 6.

<sup>139</sup> Vid., COMMISSION STAFF WORKING..., *ibid.*, pp. 6-7.

d) Las cifras comparativamente reducidas en inversión junto con políticas internas descoordinadas tienen un impacto directo en los bajos niveles de competitividad del sector. A este respecto, a pesar de que Europa sigue siendo, en términos de gasto, el segundo mercado más importante en este ámbito, los datos de la última década muestran que su posición comparativa es decreciente.

### **3.2.2. Instrumentos adoptados para su implementación**

Con estos antecedentes, la actuación a nivel de la UE a través de mecanismos conjuntos de cooperación, como los que prevé el FED, pretende conseguir un cambio estructural hacia una mayor cooperación en defensa. En cualquier caso, es importante resaltar que la financiación a través del Fondo, con cargo al presupuesto de la Unión, no sustituye las iniciativas nacionales, sino que se establece un régimen de cofinanciación con los Estados miembros; también seguirá correspondiendo a éstos la decisión sobre las necesidades y prioridades en cuanto a capacidades de defensa, sin perjuicio de una definición común de aquéllas a nivel comunitario a efectos de establecer la financiación.

En junio de 2017, la Comisión adoptó una comunicación sobre la puesta en marcha del Fondo<sup>140</sup>, que comprende dos aspectos distintos y complementarios, que cubren todo el ciclo de desarrollo industrial, y que denomina secciones o ventanas: sección de investigación y sección de capacidades. La sección de investigación tiene por objeto financiar proyectos conjuntos de investigación en materia de defensa en tecnologías innovadoras. La sección de capacidades, que comprende la fase subsiguiente a la de investigación, consiste en el desarrollo conjunto de productos y tecnología de defensa en línea con las prioridades definidas por los Estados miembros de la Unión, con la que se pretende garantizar el apoyo necesario para todo el ciclo de desarrollo de las capacidades de defensa.

Dicha comunicación proponía actuar en dos etapas:

- a) un periodo de prueba inicial dentro del marco financiero plurianual 2014-2020, en el que la investigación colaborativa en materia de defensa se apoyaría a través de una Acción preparatoria; al tiempo que, de forma paralela, en la sección de capacidades, el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de defensa prestaría, para ese mismo periodo, financiación a proyectos de desarrollo colaborativos.
- b) la creación de un fondo específico de defensa en virtud del marco financiero plurianual 2021-2027, que incrementaría la financiación destinada a la investigación colaborativa sobre productos y tecnologías innovadores relacionados con la defensa, y la destinada a fases subsiguientes del ciclo de desarrollo de los mismos. A estos efectos, en fechas recientes, la Comisión ha adoptado una propuesta de Reglamento por el que se establece el FED<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Poner en marcha el Fondo Europeo de Defensa", COM (2017) 295 final, 7 de junio de 2017.

<sup>141</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo europeo de defensa {SWD (2018)345}", COM (2018) 476, 13 de junio de 2018.



### 3.2.2.1. Acción preparatoria

La financiación en materia de investigación se puso en marcha en abril de 2017 a través de un proyecto piloto y una acción preparatoria que cubre el periodo comprendido entre 2017 y 2020 con un presupuesto total de 90 millones de euros. Su objetivo es demostrar el valor añadido de la I+T para defensa con financiación de la Unión y preparar el camino para un programa específico de investigación en materia de defensa dentro del próximo marco financiero plurianual 2021-2027. Esta transición irá acompañada de una amplia consulta realizada con todas las partes interesadas, incluidas las instituciones comunitarias y el grupo de expertos creados en el marco de esta acción acerca de los elementos clave que ha de revestir dicho programa<sup>142</sup>.

La Acción preparatoria se centra en ámbitos de la investigación considerados esenciales atendiendo a las prioridades fijadas por los Estados miembros; particularmente a través de la AED, en la que se delega la gestión de la ejecución de los programas anuales de trabajo (convocatoria, selección y gestión de los proyectos), con la asistencia de un grupo de expertos de los Estados miembros y un grupo consultivo de expertos de sectores involucrados.

La financiación al amparo de esta acción se llevará a cabo principalmente en forma de subvenciones. Sus primeros resultados concretos han sido los acuerdos de subvención firmados en 2018 relativos a proyectos que no han finalizado aún. No obstante, los datos proporcionados por la Comisión demuestran que la convocatoria recibió una buena respuesta y suscitó un gran interés por parte del sector<sup>143</sup>.

### 3.2.2.2. Programa de desarrollo industrial

En junio de 2017, la Comisión lanzó una propuesta de Reglamento por el que se establece el llamado "Programa de desarrollo industrial en materia de defensa" (en adelante, el Programa)<sup>144</sup>, que fue aprobado de manera definitiva por el Parlamento Europeo el 18 de julio de 2018<sup>145</sup>.

Dicho programa es, como se ha adelantado más arriba, el primer instrumento adoptado para lograr los objetivos que se pretenden alcanzar en la sección de capacidades para el periodo 2017-2020. En lógica correspondencia con ello, tiene como objetivo principal aumentar la competitividad y la innovación de la industria de la defensa de la Unión mediante la promoción de la colaboración entre empresas en la fase de desarrollo de productos y tecnologías de defensa, excluida su producción, lo que contribuirá a un mejor aprovechamiento de los resultados de la

---

<sup>142</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, "Poner en marcha...", *op. cit.*, p. 8.

<sup>143</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo europeo de defensa", *op. cit.*, p. 7.

<sup>144</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo 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", COM (2017) 294 final, 7 de junio de 2017.

<sup>145</sup> 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, DOUE L200/30 de 7 de agosto de 2018.

investigación en materia de defensa. Inicialmente, la propuesta de la Comisión, dada la urgencia de la misma, se presentó sin una evaluación del impacto (exigible de conformidad con lo preceptuado en el artículo 30 (4) del Reglamento 966/2012) que tendría la contribución presupuestaria de la UE para apoyar la competitividad de la industria de defensa. Esta evaluación se realizó en un documento separado, cuyo contenido es de gran interés, ya que, además del análisis del impacto de la financiación, se identifican los problemas que operan en este contexto, así como las causas que los generan<sup>146</sup>.

En febrero de 2018, la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo aprobó su informe<sup>147</sup>, el cual apoya el enfoque de la Comisión e introduce algunos retoques sobre aspectos que pueden considerarse estratégicos. Así, por lo que ahora interesa, al definir el objetivo del programa, introduce una mención explícita a una mejora de las pymes y las empresas de mediana capitalización (con un máximo de 3000 trabajadores), a las que además se hace mención en varias ocasiones en la Exposición de Motivos, así como a una repercusión positiva de las medidas adoptadas en el sector civil además del sector de la defensa<sup>148</sup>.

La estrategia de intervención adoptada, como se viene diciendo, es favorecer el desarrollo de los productos y la tecnología de defensa a través de la asistencia financiera. Según el texto definitivamente aprobado, la financiación se concederá en forma de ayudas o subvenciones y, en circunstancias excepcionales, a través de la contratación pública, pero quedan excluidos los instrumentos financieros cuyo uso se considera que podría entrañar dificultades prácticas habida cuenta la duración bienal del programa<sup>149</sup>. La versión final del Programa mantiene la asignación de 500 millones de euros prevista por la Comisión, de los cuales, tras el acuerdo provisional alcanzado en mayo de 2018 entre el Parlamento y el Consejo, del total asignado sólo 200 millones procederían del margen presupuestario no asignado, lo que obliga a realizar reasignaciones de líneas presupuestarias existentes<sup>150</sup> (lo que es indicativo de la prioridad que se da a este programa por las instituciones comunitarias).

A través del Programa, dirigido como se ha dicho exclusivamente a la financiación de la fase de desarrollo de productos y tecnología, se financiarían acciones tales como el diseño, definición de especificaciones técnicas comunes, realización y calificación de prototipos previos a la producción, pruebas y certificaciones de

---

<sup>146</sup> Vid., COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *op. cit.*

<sup>147</sup> PARLAMENTO EUROPEO, "Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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, COM (2017) 294 final – C8-0180/2017 –2017/0125 (COD)", A8-0037/2018, 26 de febrero de 2018.

<sup>148</sup> Vid. PARLAMENTO EUROPEO, "Informe...", *ibid.*, Exposición de Motivos (2).

<sup>149</sup> Se introduce esta limitación después de las negociaciones tripartitas entre el Parlamento y el Consejo, en el acuerdo provisional alcanzado en mayo de 2018 (PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "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, DOUE L200 de 7 de agosto de 2018, E-CONS 28/18 - 2017/0125 (COD)", PE-CONS 28/18 - 2017/0125 (COD), mientras que la propuesta de la Comisión preveía la posibilidad de utilizar dichos instrumentos (Exposición de Motivos del Programa: Apartado 5. Explicación detallada de las disposiciones específicas del programa).

<sup>150</sup> Vid., Reglamento 2018/1092: artículo 4. Presupuesto.

productos, aunque en este caso se exige el compromiso de producir y obtener de manera conjunta el producto o la tecnología final. También podrán financiarse estudios, análisis de viabilidad y otras actividades de apoyo; en cualquier caso, la financiación cubrirá tanto la creación de nuevos productos y tecnologías como la actualización de los existentes<sup>151</sup>.

Desde un punto de vista subjetivo podrán acogerse a este programa aquellas empresas que, siendo parte en los proyectos financiados, se hallen establecidas en los Estados miembros y estén controladas de manera efectiva por dichos Estados o sus nacionales. Conforme a la versión final aprobada por el Parlamento, se exige que participen al menos tres empresas de al menos tres Estados miembros<sup>152</sup>. En cuanto a las actividades financiadas deberán realizarse bajo especificaciones técnicas definidas por los Estados miembros participantes y no podrán desarrollarse enteramente en territorios de Estados que no sean miembros de la Unión.

### 3.2.2.3. FED

Según se ha explicado, el FED es el instrumento utilizado por la Comisión para fomentar la competitividad y capacidad de innovación de la base industrial y tecnológica de defensa dentro del marco financiero plurianual 2021-2027. Dicho fondo es objeto de regulación en lo que hasta ahora es una propuesta de Reglamento, adoptada el 13 de junio de 2018, en la que se prevé como fecha de aplicación el 1 de enero de 2021 para una Unión de 27 Estados miembros, tras la salida del Reino Unido.

Su objetivo es la puesta en marcha de programas de cooperación en el ámbito de la defensa mediante el apoyo financiero de actividades de investigación y desarrollo que cubran el ciclo tecnológico completo. Así, en lo que respecta a su estructura, en aras de una mayor flexibilidad y simplificación, se introduce un Fondo único -en lugar de mantener dos programas independientes como en la actualidad- para una planificación integrada de la investigación y del desarrollo con normas de participación armonizadas; con ello se evitará el riesgo de que los resultados de la investigación se pierdan ante la falta de un apoyo continuado para el desarrollo y ensayo posteriores. Al mismo tiempo se mantiene un planteamiento basado en incentivos, considerado menos intrusivo que un enfoque preceptivo, que era otra de las opciones manejadas en el informe utilizado para la elaboración de la propuesta de Reglamento<sup>153</sup>.

Partiendo de este enfoque integrado, la dotación presupuestaria propuesta para 2021-2027 (a precios corrientes) es de 13.000 millones de euros, de los cuales 4.100 son para acciones de investigación y 8.900 para acciones de desarrollo. La financiación en el ámbito de la investigación se llevará a cabo mediante subvenciones, mientras que en materia de desarrollo se podrá recurrir también a

---

<sup>151</sup> Vid., Reglamento 2018/1092: artículo 6. Acciones subvencionables.

<sup>152</sup> La modificación de los criterios de elegibilidad es uno de los aspectos modificados por el Parlamento; conforme a la versión originaria propuesta por la Comisión, resultaba suficiente que participaran al menos tres empresas de al menos dos Estados miembros diferentes (vid., artículo 6.2 de la Propuesta de Reglamento).

<sup>153</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo europeo de defensa", *op.cit.*, p. 10.

otros instrumentos financieros, para lo que los Estados miembros deberán tener a su disposición diferentes tipos de acuerdos financieros.

En términos generales, el diseño del Fondo se basa en la experiencia extraída de la acción preparatoria sobre investigación y del Programa de desarrollo industrial, ambos en materia de defensa, en los que se inspira su regulación, con ligeros retoques. Sin entrar ahora en detalles, en lo que respecta a su objeto, el principal son los proyectos que respondan a prioridades acordadas por los Estados miembros en el marco de la política común de seguridad y defensa y de otras organizaciones internacionales o regionales. En cuanto a los requisitos subjetivos, al igual que en el Programa, solo son admisibles los proyectos colaborativos en los que intervengan al menos tres participantes de tres Estados miembros. Como en el citado Programa, se incentiva la participación de las pymes y las empresas de mediana capitalización, con porcentajes de financiación más altos y favoreciendo los proyectos llevados a cabo por consorcios que incluyan pymes, así como, en caso necesario, poniendo en marcha convocatorias de propuestas específicas.

La financiación de los proyectos realizados en este ámbito comprendería, a diferencia de la etapa anterior, la utilización de instrumentos financieros, en cuya concreción las instituciones comunitarias vienen trabajando.

### **3.3. Mejora del mercado único en materia de defensa**

Como ya se ha dicho, una de las características más importantes de la industria europea de defensa es su endémica “fragmentación” de modo que hasta épocas muy recientes, este tipo de industria se venía considerando un “asunto nacional”<sup>154</sup>. Por lo que ahora interesa, esta fragmentación se traducía en la división en mercados nacionales, relativamente pequeños y cerrados, con legislaciones diversas que, además de dificultar la cooperación, suponía un serio obstáculo para la competitividad de la base industrial y tecnológica de la industria de defensa europea.

Partiendo de esta realidad, la Comisión ha seguido varias estrategias para apoyar la competitividad de la industria europea de la defensa y la creación en Europa de un mercado más integrado de la defensa. A efectos expositivos, cabe distinguir dos fases diferenciadas: una primera, dirigirá a eliminar las diferencias legislativas en materia de contratación pública entre los Estados miembros, incluidas las diferentes interpretaciones que suscitaba el artículo 346 TFEU (antiguo art. 296 TCE); la segunda, que podría denominarse de consolidación del mercado único.

#### **3.3.1. Eliminación de diferencias en contratación pública**

Desde un primer momento se entendió que las diferencias en la legislación sobre contratos públicos de defensa era un elemento que contribuía a esa fragmentación, ya que los contratos se adjudicaban y circulaban en el ámbito de la Unión

---

<sup>154</sup> Vid., ÁLVAREZ, G. e IGLESIAS, J., “El plan de acción europeo de defensa, un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea”, *Documento opinión* 08/2018, 22 de enero de 2018, ieee.es, p. 5.

atendiendo de manera exclusiva a las normas nacionales, muy dispares entre sí. Así, la Comisión Europea<sup>155</sup> señaló la legislación sobre contratación pública como un ámbito de actuación para la creación de un mercado europeo de material de defensa. Una de sus acciones inmediatas fue la publicación en septiembre de 2004 de un Libro Verde sobre los contratos públicos de defensa<sup>156</sup>, que tenía por objeto contribuir a la construcción progresiva de un mercado europeo de equipos de defensa más transparente y abierto entre los Estados miembros y económicamente más eficaz, en el que, como es habitual en este tipo de documentos, se pedía a las partes interesadas que formularan sus comentarios sobre diferentes opciones.

La consulta confirmó que el marco legislativo vigente para los contratos públicos de defensa no estaba funcionando adecuadamente, debido a dos razones fundamentales. De una parte, la Directiva 2004/18/CE sobre contratos públicos entonces vigente<sup>157</sup>, aun en su versión revisada, se consideraba inadecuada para numerosos contratos celebrados en el ámbito de la industria de defensa, ya que su regulación no tenía en cuenta sus características específicas ni sus particulares exigencias, lo que propiciaba que las empresas eludieran esta regulación. Por otro lado, persistían las dificultades interpretativas y de aplicación práctica que suscitaba el entonces artículo 296 TCE (actual 346 TFUE) en cuanto eximía a los Estados miembros de cumplir con la normativa aplicable cuando estuvieran en juego intereses que afecten a su seguridad. Tomando como base esta última conclusión, la Comisión publicó en 2006 una Comunicación interpretativa sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado CE en el ámbito de los contratos públicos de defensa con la pretensión de clarificar el marco jurídico vigente<sup>158</sup>, siendo este un aspecto fundamental que condiciona de manera efectiva el mercado único de la industria de defensa, del que nos ocupamos más adelante.

Estos antecedentes precedieron al llamado "Paquete de defensa" compuesto por una Comunicación y dos Directivas. Así, la Comunicación de 5 de diciembre de 2007 sobre una estrategia para una industria europea de la defensa más sólida y competitiva<sup>159</sup>; la Directiva 2009/43/CE relativa a la transferencias intracomunitarias de productos relacionados con la defensa (en adelante Directiva 2009/43)<sup>160</sup>, y la Directiva 2009/81/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos en los ámbitos de la defensa y la seguridad (en adelante Directiva 2009/81)<sup>161</sup>. Esta regulación fue incorporada al

---

<sup>155</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Hacia una política de la UE en materia de equipo de defensa" COM (2003) 113 final, 11 de marzo de 2003.

<sup>156</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Libro Verde. Los contratos públicos de defensa", COM (2004) 608 final, 23 de septiembre de 2004.

<sup>157</sup> Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, DOUE L 134/114 de 30 de abril de 2004.

<sup>158</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Comunicación interpretativa sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado en el ámbito de los contratos públicos de defensa", COM (2006) 779 final, 7 de diciembre de 2006.

<sup>159</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Estrategia para una industria europea de la defensa más sólida y competitiva", COM (2007) 764 final, 5 de diciembre de 2007.

<sup>160</sup> Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad, DOUE L 146/1 de 10 de junio de 2009.

<sup>161</sup> Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicatarios en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE, DOUE L 216/76 de 20 de agosto de 2009.

ordenamiento jurídico español a través de la Ley 24/2011 de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad<sup>162</sup>.

No es éste el lugar para extendernos en el contenido de estas Directivas, aunque, de manera muy sumaria, puede decirse que la Directiva 2009/43 establece un régimen uniforme para la transferencia de productos relacionados con la defensa dentro de la Unión Europea e introduce algunas herramientas para simplificar su circulación. Así, se introduce un sistema de licencias (generales, globales e individuales) sometidas a la exigencia de autorización previa en el país proveedor, con una única licencia para el conjunto de las transferencias dentro de la Unión; se fomenta la transparencia mediante la regulación de la información que deben suministrar los proveedores; y se regula la certificación de los productos de defensa y se establecen sus principios generales rectores para las empresas.

Por su parte, la Directiva 2009/81 introduce normas específicas para los contratos públicos del sector de la defensa con el fin de facilitar a las empresas del sector el acceso a los mercados de otros Estados miembros. Entre otras medidas, se establece como procedimiento ordinario, el procedimiento negociado con publicación de un anuncio de licitación, sin perjuicio de prever un procedimiento flexible que preserve a un tiempo la competencia entre operadores económicos y la necesidad de las entidades o poderes adjudicadores de discutir con cada candidato todos los aspectos del contrato. Además, atendiendo a las particulares exigencias que plantean los contratos a los que se refiere esta Directiva, se incluyen normas específicas sobre la seguridad de la información, seguridad del suministro y normas específicas sobre subcontratación. La mejora de las normas relativas a la subcontratación es una medida para asegurar la participación de las pymes en las cadenas de suministro, que como es sabido constituye un aspecto relevante del Plan.

Esta última regulación se entendía sin perjuicio de lo establecido en la antigua Directiva 2004/81/CE<sup>163</sup>, hoy derogada, que seguía siendo aplicable a los contratos adjudicados en los sectores de la defensa y seguridad no comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva mencionada y no excluidos de su regulación. De forma paralela, el artículo 10 de la actual Directiva sobre contratación pública<sup>164</sup> prevé su aplicación a la adjudicación de contratos públicos y a los concursos de proyectos organizados en los ámbitos de la seguridad y la defensa que no entren en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/81/CE y no estén excluidos de la misma en virtud de sus artículos 8,12 y 13.

Finalmente, como se decía, lo establecido en las Directivas citadas deben respetar lo estipulado en el artículo 346 TFUE (antiguo 296 TCE), que habilita a los Estados miembros para adoptar las medidas que estimen necesarias para "la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al

---

<sup>162</sup> Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y la seguridad, BOE núm. 184 de 2 de agosto de 2011.

<sup>163</sup> Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, DOUE L 134/114 de 30 de abril de 2004.

<sup>164</sup> Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, DOUE L 94/65 de 28 marzo de 2014.

comercio de armas, municiones y material de guerra”, aunque la aplicación de estas medidas no podrán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos “que no estén destinados a fines específicamente militares”. Conforme a este precepto, los Estados miembros pueden eludir la aplicación de la normativa específica del sector de la defensa, lo que *de facto* pone en entredicho la coordinación operada en este ámbito, bajo el pretexto de que ello resulta necesario para salvaguardar la seguridad de los Estados interesados. A este respecto, debe recordarse que según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (en particular, asunto C-615/10<sup>165</sup>) este precepto, en cuanto afecta a libertades fundamentales, debe ser objeto de interpretación restrictiva, de manera que su eficacia no vaya más allá de lo estrictamente necesaria para la “protección de los intereses esenciales” de la seguridad del Estado miembro interesado.

### 3.3.2. Medidas de consolidación del mercado único

En su comunicación de 2013, la Comisión propuso un paquete de medidas de apertura del mercado y de apoyo a la industria, y estableció una lista de acciones que cubrían diferentes ámbitos para seguir consolidando el mercado único de la defensa y una industria más competitiva<sup>166</sup>. Un año después puso en marcha un estudio sobre la manera de fomentar la adopción de los principales instrumentos de la Directiva 2009/43 (esto es, licencias generales y certificación de las empresas de defensa)<sup>167</sup> que fue utilizado para elaborar un Informe de evaluación de dicha Directiva<sup>168</sup>.

Por lo que ahora interesa, en dicho Informe se analiza el impacto de la Directiva 2009/43 sobre el desarrollo de un mercado europeo de equipos de defensa y de una base tecnológica e industrial de la defensa europea, de manera particular en lo que se refiere a las pymes. Tras ponerse de manifiesto las dificultades para realizar esta evaluación, debido entre otras razones al escaso tiempo en que llevaba aplicándose la Directiva (tres años o menos en algunos Estados miembros), se concluye que de forma global, la Directiva “sigue ofreciendo una base adecuada para abordar los problemas y necesidades de las transferencias de productos relacionados con la defensa en Europa”, a pesar de que el objetivo de conseguir un mercado interior eficiente, una mayor seguridad del abastecimiento y una mayor competitividad sólo se ha podido conseguir de manera parcial. Por ello, en lugar de modificar la Directiva, la Comisión anuncia su intención de centrarse en “mejorar su

---

<sup>165</sup>Asunto C-615/10, *Insinööritoimisto Instiimi Oy*, Sentencia de 7 de junio de 2012, ECLI: EU: C: 2012;324. En el caso resuelto por esta sentencia se cuestionaba si lo establecido en el artículo 10 de la Directiva 2004/18/CE en relación con el antiguo 296 del Tratado CE autorizaba para excluir la aplicación de un procedimiento previsto en dicha Directiva para la adquisición de un material que, aunque destinado a fines específicamente militares, podía igualmente ser objeto de aplicaciones civiles muy similares. El TJUE, amparándose en la necesidad de mantener una interpretación restrictiva, concluye que lo dispuesto en dicho apartado sólo resulta aplicable en el supuesto descrito si, por sus características propias, ese material “puede considerarse concebido y desarrollado” para tales fines.

<sup>166</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente”, COM (2013) 542 final, 24 de julio de 2013.

<sup>167</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, “Un nuevo acuerdo para la defensa europea. Hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación COM (2013) 542. Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente”, COM (2014) 387 final, 24 de junio de 2014, p. 5.

<sup>168</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Evaluación de la Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad”, COM (2016) 760 final, 30 de noviembre de 2016.

aplicación, elaborar recomendaciones y medidas de orientación y fomentar su uso”, proponiendo algunas líneas de actuación para el futuro. En última instancia se concluye que, en consonancia con el Plan, las diferentes medidas tienen los siguientes objetivos: reforzar el marco legislativo vigente sobre las transferencias de productos relacionados con la defensa, mejorar la disponibilidad de licencias de transferencias generales en toda la UE, y abordar la hasta ahora aplicación del sistema de certificación<sup>169</sup>.

Por otra parte, el Informe de evaluación de la Directiva 2009/81/CE, cuyo objetivo es garantizar que la contratación pública en el mercado de defensa sea conforme con las normas de la Unión basadas en la competencia, transparencia e igualdad de trato, pone de manifiesto que dicho objetivo se ha cumplido de manera parcial y desigual entre los Estados miembros, por lo que son necesarios nuevos impulsos para avanzar<sup>170</sup>. Dicho informe, que también analiza el impacto de la Directiva en la base industrial y tecnológica de la defensa europea, llega a una conclusión similar en cuanto a que resulta imposible establecer nexos de causalidad entre los efectos de Directiva y el desarrollo de aquella. Se concluye, al igual que en el informe de la Directiva 2009/43, que en general el texto de esta Directiva es adecuado para su finalidad y que no es necesario modificarla, aunque resulta muy necesario centrar la atención en su aplicación efectiva, con objeto de mejorar su eficacia y, a su vez, su eficiencia<sup>171</sup>.

### **3.4. La seguridad del suministro**

La seguridad de la cadena de suministro constituye un elemento fundamental que condiciona el éxito o el fracaso de cualquier programa de defensa. Por este motivo resulta comprensible la preocupación de la Comisión por incrementar en el Plan de acción la financiación de las empresas que integran dicha cadena.

La Directiva 2009/81 impone como exigencia particular de los contratos en materia de defensa y seguridad la obligación de seguridad del abastecimiento o suministro, lo que junto con la de seguridad de la información, constituyen pilares básicos de su regulación (arts. 22 y 23). Estas obligaciones se hallan estrechamente relacionadas con la fiabilidad exigible a las empresas que forman parte de la cadena de abastecimiento (o cadena de suministro) y con el largo ciclo de vida por el que suelen caracterizarse los productos y servicios que son objeto de estos contratos, respectivamente. Como se desprende del Preámbulo de dicha Directiva, ambas exigencias, como la que se refiere a la seguridad de la información, condiciona de manera efectiva la apertura de los mercados de defensa y seguridad entre los Estados miembros, siendo aspectos, que en el momento de promulgación de la Directiva, se hallaban necesitados de una “rápida mejora”.

---

<sup>169</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Evaluación de la Directiva 2009/43/CE...”, *ibid.*, en particular pp. 7, 12 y 15.

<sup>170</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre el funcionamiento de la Directiva 2009/81/CE relativa a la adjudicación de contratos en los ámbitos de la defensa y la seguridad, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 72, apartado 2”, COM (2016) 762 final, 30 de noviembre de 2016, en particular, p. 6.

<sup>171</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Informe de la Comisión...”, *ibid.*, pp. 7 y 11.



Por lo que ahora interesa, la seguridad del abastecimiento (o de la cadena de suministro) va más allá de garantizar simplemente que el producto pueda llegar a su destinatario; se trata de que el cliente tenga una disponibilidad asegurada de los suministros cuando los necesite, sobre todo en momentos críticos. Tal y como lo define la Comisión, se trata de establecer un régimen a escala de la Unión “en el que las fuerzas armadas puedan estar seguras de recibir un suministro suficiente en toda circunstancia, con independencia del Estado miembro en el que estén establecidos”<sup>172</sup>. A este respecto, el artículo 23 de la Directiva 2009/81, establece una serie de obligaciones o compromisos que el órgano de contratación podrá exigir al contratista con el objeto de garantizar la seguridad del suministro, aunque dicha regulación resulta insuficiente.

La preocupación de las instituciones europeas por la seguridad del suministro ha estado siempre latente ante la deficiente regulación de esta materia en las Directivas comunitarias de contratación pública. Así, el Consejo Europeo en la reunión de diciembre de 2013, destacó la importancia de establecer acuerdos específicos sobre esta materia para el desarrollo de una cooperación y planificación a largo plazo, y para el funcionamiento del mercado interior de la defensa. Y pidió a la Comisión desarrollar con los Estados miembros una hoja de ruta para un régimen general de seguridad de suministro a escala de la UE, que tuviera en cuenta el carácter globalizado de las cadenas de suministro<sup>173</sup>. La Comisión, tras resaltar la complejidad del tema así como la variedad de aspectos y enfoques que envuelve esta obligación, se comprometió a presentar las medidas oportunas en el Consejo de junio de 2015 para cumplir con las previsiones, que apuntaban al primer trimestre de 2016, de aprobar un régimen de seguridad del suministro comprensivo y válido para toda la UE<sup>174</sup>, aunque, a día de hoy, sigue siendo una asignatura pendiente.

En lo que específicamente nos atañe, uno de los objetivos del Plan es el apoyo financiero a las cadenas de suministro europeas, en particular a las pymes, una vez constatado que los retos a los que se enfrentan los integrantes de la cadena pueden afectar al éxito de los programas de desarrollo. El desarrollo de capacidades es algo que no solo corre a cargo de grandes proveedores de sistemas sino también de pymes y empresas de mediana capitalización, que suelen actuar como subcontratistas. Si alguno de los elementos de la cadena fallara por un problema de financiación, ello podría aumentar los costes del proyecto, causar demoras en su realización o directamente abocarlo al fracaso. Por ello, además de movilizar todos los instrumentos del Fondo europeo de defensa, que como se ha visto pretende atraer una amplia participación de las pymes y empresas de capitalización, como ha señalado la Comisión, se necesitan medidas adicionales para apoyar el acceso de aquéllas a los mercados. A estos efectos, propone una serie de medidas que son objeto de desarrollo en los subapartados siguientes<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Un nuevo acuerdo...”, *op. cit.*, p. 2.

<sup>173</sup> CONSEJO EUROPEO, “Conclusiones 19 y 20 de diciembre de 2013”, EUCO 217/13, 20 de diciembre de 2013, p. 10.

<sup>174</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Un nuevo acuerdo...”, *op. cit.*, p. 5.

<sup>175</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Poner en marcha...”, *op. cit.*, pp. 16-18.

### **3.4.1. Uso de los Fondos estructurales y de inversión europeos o de programas de gestión centralizada**

Como se establece en el Plan, la Comisión trabaja para promover las oportunidades de financiación ofrecidas por los Fondos estructurales que los Estados miembros pueden utilizar en el sector de la defensa en la medida que contribuyan al logro de los objetivos del fondo en cuestión. De los cinco fondos de gestión de la Unión Europea, el Fondo europeo de desarrollo regional (FEDER) destinado a fortalecer la cohesión económica y social en la Unión europea mediante la corrección de los desequilibrios entre sus regiones, puede utilizarse para apoyar las inversiones exigidas por aquellos proyectos que contribuyan a este objetivo y tengan encaje en algunas de las áreas temáticas del fondo. Así, por ejemplo, tomando como referencia los datos existentes para el período 2014-2020, podrían optar a la financiación prestada por este fondo las pymes que desarrollen actividades de investigación e innovación en el área de defensa relacionada con las nuevas tecnologías en cuanto tendrían encaje en tres áreas temáticas de prioridad (innovación e investigación, la agenda digital y apoyo a las pymes), siempre que el objetivo de la inversión sea contribuir a la cohesión económica y social de la Unión.

Desde un punto de vista operativo, ello exigirá que estos proyectos sean tenidos en cuenta por los Estados miembros implicados, que en última instancia son los gestores de estos fondos, a la hora de elaborar, en colaboración con la Comisión, los acuerdos de asociación en que se establece el destino de los fondos durante el periodo correspondiente de financiación. Estos acuerdos se materializan en programas concretos de inversión a través de los cuales se canalizan la financiación a las diferentes regiones en los ámbitos de actuación que corresponda.

### **3.4.2. Utilización de instrumentos financieros**

Como ya se ha explicado arriba, el FED admite como forma de financiación para el periodo 2021-2027 los instrumentos financieros, que era un instrumento excluido por el anterior Programa de desarrollo industrial en materia de defensa para el periodo 2014-2020. Al margen de la financiación que pueda lograrse por esta vía para proyectos realizados bajo la cobertura del Fondo, estos instrumentos también pueden utilizarse para la financiación de las empresas que integran la cadena del suministro (pymes y empresas de mediana capitalización).

Ocupa un lugar destacado las oportunidades de financiación que ofrece el Banco europeo de inversiones en el ámbito de la defensa y de seguridad, que hasta poco estaban excluidos de esta financiación, y que ha incrementado su contribución en dos fases<sup>176</sup>. Recientemente, en febrero de 2018, esta entidad ha firmado con la Agencia Europea de Defensa un acuerdo de cooperación (“Memorándum de entendimiento”) para financiar proyectos de defensa, para el apoyo a la financiación y desarrollo de capacidades. Poco antes, en una primera fase, el Banco europeo en respuesta al llamamiento de apoyo a las inversiones en actividades de investigación y desarrollo de defensa realizado por el Consejo Europeo de 19 de octubre de 2017,

---

<sup>176</sup> Vid. <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/02/28/european-defence-agency-and-european-investment-bank-sign-cooperation-agreement> (consultado el 15 de octubre de 2018)

había aprobado la “Iniciativa de seguridad europea - Proteger, Asegurar, Defender”, por la que reforzaba su apoyo a la I+D+i de tecnologías de doble uso, ciberseguridad e infraestructuras del sector civil.

Ahora, en lo que sería una segunda fase, mediante el citado “Memorándum” dicha entidad da un claro paso adelante al comprometerse a cooperar para apoyar los objetivos de la política común de seguridad y defensa. Como primera medida, se ha previsto la cooperación a través del “Mecanismo de cooperación financiera”<sup>177</sup>, un programa ad hoc de la AED, en el que los Estados miembros participan y contribuyen financieramente, cuyo objetivo es incentivar el desarrollo de tecnología de defensa para superar la falta de sincronización presupuestaria entre los Estados miembros que participan en la Agencia y los problemas que esto provoca. El papel de la entidad financiera en este programa se centraría en apoyar el desarrollo de tecnologías de doble uso. Ambos organismos han convenido, además, cooperar en la identificación de proyectos elegibles para su asistencia por el Banco europeo, lo que podría incluir tanto proyectos promovidos por los Estados miembros, como en el contexto de la Cooperación Estructurada Permanente, así como los promovidos directamente por empresas (incluidas pymes y medianas empresas) en el sector de la defensa y la seguridad.

En segundo lugar, el Fondo europeo de inversiones, como institución que facilita garantías y fondos de capital de riesgo como ayuda a las pequeñas y medianas empresas, también ha desarrollado en fechas recientes acuerdos en los ámbitos de seguridad y defensa<sup>178</sup>.

Finalmente, ante la eventualidad de que el acceso a la financiación pudiera verse limitada por las restricciones que afectan a determinadas actividades relacionadas con la defensa, la Comisión anunciaba estudiar el papel que podrían desempeñar los Bancos de fomento nacionales o regionales para ofrecer instrumentos financieros que permitan obtener a las pymes de este sector la financiación necesaria. Dichas entidades, al estar financiadas principalmente por el Estado, deberán centrarse fundamentalmente en subsanar las deficiencias del mercado, evitando así cualquier ventaja competitiva sobre los operadores privados del mercado. A estos efectos, la Comisión ya había explicado la manera en que la financiación facilitada por los Bancos nacionales de fomento puede establecer sinergias con el Banco europeo de inversión y otros fondos de la Unión europea en la aplicación de los diversos programas<sup>179</sup>. A pesar de las restricciones señaladas, algunos de estos Bancos ya han apoyado proyectos en el ámbito de la defensa nacional (incluidos los que atañen a capacidades militares propiamente dichas, como vehículos blindados), y la Comisión anuncia que estudiará la mejor manera de utilizar los instrumentos financieros pertinentes para actividades relacionadas con la defensa en el próximo marco financiero plurianual<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> Vid., <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2017/05/18/outcome-of-eda-ministerial-steering-board> (consultado el 15 de octubre de 2018).

<sup>178</sup> Vid., COMISIÓN EUROPEA, “Poner en marcha...”, *op. cit.*, p. 17.

<sup>179</sup> Vid., COMISIÓN EUROPEA, “Trabajar juntos por el crecimiento y el empleo: papel de los bancos nacionales de fomento (BNF) en el apoyo del Plan de Inversiones para Europa”, COM (2015) 361 final, 22 de julio de 2015.

<sup>180</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Poner en marcha...”, *op. cit.*, p. 17.

### 3.4.3. Otras acciones de apoyo a las PYMES

Finalmente, al plantear las posibles actuaciones de apoyo a las cadenas de suministro europeas, la Comisión anunciaba dos medidas <sup>181</sup>: de una parte, realizar un seguimiento del informe elaborado por un grupo de expertos asesores sobre el acceso transfronterizo de las pymes a contratos de defensa y seguridad, publicado el 29 de noviembre de 2016<sup>182</sup>. De otra parte, adoptar recomendaciones dirigidas a los Estados miembros y poderes adjudicadores sobre la adopción de acciones concretas para facilitar la participación transfronteriza de pymes y empresas de mediana capitalización en los procedimientos de adquisición en materia de defensa: y, por lo que ahora más interesa, sobre medidas de política industrial, incluyendo, entre estas, el desarrollo de regímenes específicos de financiación para las pymes del sector.

Cumpliendo su compromiso, la Comisión ha realizado recomendaciones dirigidas a los Estados miembros y poderes adjudicatarios para apoyar a las pymes y subcontratistas en relación con los aspectos antes señalados<sup>183</sup>. En lo que respecta a la financiación, de manera muy resumida, sugiere: i) concienciar a los agentes implicados sobre la posibilidad de utilizar los fondos estructurales y de inversión europeos de la defensa; ii) abrir los instrumentos de financiación existentes a las empresas de este sector; iii) plantear tipos específicos de ayuda para las pymes (por ejemplo, garantías estatales destinadas a las empresas que se adhieran a proyectos transfronterizos de carácter innovador); iv) realizar una labor de información y asesoramiento sobre oportunidades de financiación; v) finalmente, proponer proyectos de inversión inteligente para los futuros requisitos de ensayo y evaluación, lo que permitiría ayudar a estas empresas a certificar sus productos y a beneficiarse de su contribución a los esfuerzos de calificación y certificación<sup>184</sup>.

A mi juicio, desde un punto de vista operativo, en la dirección apuntada por la Comisión, es fundamental que haya un flujo bidireccional de información en el sentido de que los beneficiarios de las inversiones sean conocedoras de las oportunidades que ofrece la nueva política en materia de seguridad y defensa, pero también en sentido inverso, para que las entidades financiadoras puedan conocer de primera mano sus necesidades concretas para poder facilitarles apoyo financiero<sup>185</sup>.

En este contexto serán de gran utilidad aquellas publicaciones destinadas a dar a conocer y promover en el entorno internacional, las capacidades de nuestra industria de defensa, como el Catálogo de la Industria Española de Defensa 2017-2018<sup>186</sup>. Este catálogo continúa, con algunas mejoras, la senda iniciada con el

---

<sup>181</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Poner en marcha...", *ibid.*, p. 18.

<sup>182</sup> Vid., al respecto, EUROPEAN COMMISSION ADVISORY EXPERT GROUP "on cross-border access for SMEs to defence and security contracts FINAL REPORT AND RECOMMENDATIONS", 29 November 2016.

<sup>183</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Recomendación (UE) 2018/624, de 20 de abril de 2018 sobre el acceso transfronterizo al mercado de los proveedores y las pymes del sector de la defensa", DOUE L 102/87 de 23 de abril de 2018.

<sup>184</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Recomendación...", *ibid.*, p. 92

<sup>185</sup> En este sentido nos parece muy positiva la reunión mantenida en Madrid el 17 de julio de 2018 por Miembros del Ministerio de Defensa y la Asociación empresarial de tecnologías de defensa, aeronáutica y espacio (TEDAE) con representantes del Banco europeo vid. Un resumen en <https://www.tedae.org/es/noticias/oportunidades-de-financiacion-del-bei-en-los-sectores-de-tedae> (consultado el 15 de octubre de 2018).

<sup>186</sup> Vid., MINISTERIO DE DEFENSA, "2017-2018 Catálogo Industria Europa de Defensa", 2017.

Catálogo 2016, que fue una de las iniciativas adoptadas por el Ministerio de Defensa, tras la publicación del documento relativo a la "Estrategia Industrial de Defensa (EID-2015)", en la que se recogía metas y objetivos para la industria de defensa, así como un conjunto de actuaciones en distintos ámbitos. Además de la finalidad principal de dar a conocer o facilitar la promoción de las empresas españolas en el exterior, este Catálogo favorecerá el conocimiento interno de la realidad industrial del sector y, por ende, facilitará a la industria la labor de búsqueda de socios potenciales para la formalización de alianzas"<sup>187</sup>.

### **3.5. Conclusión**

El Plan de Acción Europeo de Defensa supone un paso decisivo en el objetivo de lograr un mercado único en el ámbito de la defensa.

Su propuesta principal, la de apoyar con un presupuesto comunitario la inversión en proyectos conjuntos de investigación y de desarrollo de equipos de defensa mediante la creación de un FED, contribuirá a la creación de una base industrial y tecnológica de la defensa europea innovadora y competitiva necesaria para sostener las capacidades de defensa. A través de este Fondo, y los correspondientes instrumentos adoptados para su implementación, se ha logrado superar las reticencias que suponía dotar de financiación comunitaria a la industria de defensa, que tradicionalmente se venía considerando un asunto nacional. Ahora bien, el acceso efectivo a esta fuente de financiación supone una implicación de los Estados miembros, a quienes en última instancia corresponde decidir sobre las necesidades y prioridades en cuanto a capacidades de defensa con vistas a una definición común. Así mismo, exige un cambio de estrategia por parte de los propios Estados miembros, en cuanto que deberán actuar de manera coordinada para establecer programas conjuntos de investigación y de desarrollo de estas capacidades.

La fragmentación de la industria de defensa constituye el principal obstáculo para lograr un mercado único en esta materia, que es la segunda propuesta de actuación del Plan. A pesar de que ya se han adoptado medidas tendentes a la eliminación de diferencias en contratación pública en el sector de la defensa, se debe seguir trabajando en la consolidación de un mercado único. A este respecto, es importante la hoja de ruta marcada por los respectivos informes de evaluación de las Directivas 2009/43 y 2009/81 por las que se establece un régimen uniforme para la transferencia de productos y para los contratos públicos en el ámbito de la defensa.

Finalmente, el apoyo financiero a las empresas que integran la cadena de suministro (fundamentalmente pymes y empresas de mediana capitalización), que es el tercero de los vectores del Plan, requiere medidas adicionales. La Comisión ha identificado ya algunas susceptibles de aplicarse a este tipo de empresas, que en todo caso pasan por una labor de concienciación e información de las autoridades de gestión a los beneficiarios potenciales, pero también de estos a aquéllas con el fin de que puedan conocer de primera mano sus capacidades y necesidades. En este sentido se valoran de manera muy positiva los esfuerzos realizados hasta el

---

<sup>187</sup> Vid., MINISTERIO DE DEFENSA, "2107-2018 Catálogo...", *ibid.*, p. 13

momento por el Ministerio de Defensa español por elaborar y difundir material informativo dando a conocer estas capacidades, así como algunos encuentros y reuniones celebrados con este mismo propósito.

## 4. La reactivación de la cooperación UE-OTAN

Nerea Magallón Elósegui

### 4.1. Introducción: un momento de acercamiento

Hasta finales de los años 90, la UE apenas se había preocupado por las cuestiones militares y de defensa. La seguridad europea quedaba en manos de la OTAN y sólo destacaron las actuaciones parciales de una organización europea denominada la "Unión Europea Occidental", que tuvo modestas participaciones en un par de operaciones navales en el Golfo y en la antigua Yugoslavia, así como en algunos contingentes de vigilancia y de detección y eliminación de minas en Mostar, Albania, Croacia y Kosovo<sup>188</sup>.

La guerra de Kosovo puso de manifiesto la inexperiencia europea en materia de seguridad y defensa. De hecho, las operaciones militares corrieron a cargo de la OTAN, poniendo de relieve la inadecuación de los instrumentos militares de la Unión, a la vez que sirvieron como acicate en el nacimiento y la puesta en marcha del desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa, tal y como queda reflejado en la cumbre franco británica de Saint Malo en 1998. Aquí surge por primera vez y extrañamente de mano del Reino Unido la idea de que "la Unión debe tener capacidad para actuar de forma autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles"<sup>189</sup>. En este momento se inicia una etapa en la que la UE, sin dejar a un lado la OTAN, se plantea la búsqueda de vías para encontrar las capacidades operacionales que le faltan, bien a través de organizaciones propias o medios europeos, bien a través de medios de la OTAN en aplicación de los acuerdos firmados en el Consejo Atlántico de Berlín<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> GARCIA GONZALEZ, J. I., "Crisis y Gestión militar de la Crisis en la Unión Europea: el camino hacia una actualización de la estrategia europea de Seguridad", *UNISCI Discussion Paper*, nº 19, 2009, pp. 243-246.

<sup>189</sup> Joint Declaration, British-French Summit St-Malo, 3-4 December 1998.

<sup>190</sup> "Franco-German Summit. Postdam 1 Decembre 1998", en Rutten Maartje (Comp.) *From St Malo to Nice. European Defense: core documents*, Chaillot Papers, nº47, May 2001, p. 4.

La definitiva institucionalización de la Política Europea de Seguridad y Defensa parte del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, en el que se sientan las bases para la creación del Comité Político y de Seguridad; el Comité Militar y el Estado Mayor de la UE. Aprovechando esta sinergia en 2003 se publica la primera Estrategia Europea de Seguridad: "Una Europa Segura en un mundo mejor"<sup>191</sup>. En este documento se otorga un papel esencial a los Estados Unidos (EE.UU.), a través de la OTAN, a los que reconoce como "interlocutor internacional". Pero el vínculo transatlántico "en un momento en que la superioridad militar norteamericana no es suficiente para enfrentarse en solitario a los complejos problemas del mundo" se erige en mero instrumento en la relación entre Europa y EE.UU. En esta línea se plantea un nuevo orden internacional basado en el multilateralismo eficaz en el que la OTAN es uno más de los participantes, junto a NU, la Organización Mundial de Comercio, el Mercosur, etc. El modo de referirse a la OTAN y la referencia al multilateralismo dejan entrever el objetivo de la UE de ganar autonomía frente a la Alianza Atlántica.

A pesar de ello, se hace una especial mención a la OTAN al hablar de las capacidades operativas de la UE, en tanto que para reforzarlas será necesario utilizar los "dispositivos permanentes UE-OTAN" establecidos en los "Acuerdos de Berlín Plus", firmados en 2003, y que permiten a la UE hacer uso de los medios y de las capacidades de la OTAN para las operaciones denominadas de "gestión de crisis" dirigidas por la UE<sup>192</sup>. De hecho en "Berlin Plus" se vislumbraba la utilización (y dependencia) de los dispositivos de la OTAN por parte de la UE<sup>193</sup>. Ello se traducía en una clara limitación de la autonomía de la UE porque para hacer frente a las denominadas "misiones de gestión de crisis" propias requería de los medios de la OTAN, lo que podía llegar a frenar la evolución de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

El acuerdo "Berlin Plus" supuso una oportunidad perdida de establecer muchas de las cuestiones relacionadas con el planteamiento y ejecución de las operaciones de la UE en su relación con la OTAN. Sin embargo, los acontecimientos redujeron sus posibilidades. En ese momento concreto varios Estados europeos se opusieron a la intervención militar de EE.UU. en Irak poniendo en duda su viabilidad. De hecho, estos países solicitaban el establecimiento de un Cuartel General de la UE en Tervuren (Bélgica), que proporcionase capacidades de planeamiento permanentes a la UE, lo que no salió adelante en gran parte por las reticencias del Reino Unido. En este periodo comienzan a vislumbrarse claras desavenencias entre la UE y la OTAN, o entre la UE y algunos de sus miembros y, sin embargo, la defensa colectiva seguía correspondiendo a la OTAN<sup>194</sup>.

A partir de ese momento el deterioro de la relación entre la UE-OTAN se aprecia en diversas ocasiones en los años venideros. En el "Informe sobre la aplicación de la

---

<sup>191</sup> "Una Europa Segura en un mundo mejor, Estrategia Europea de Seguridad", Bruselas, 12 de diciembre de 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=uriserv:r00004> (consultado el 12 noviembre 2018).

<sup>192</sup> European Union. External Action: About CSPD-The Berlin Plus Agreement, en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534993/EXPO\\_STU\(2015\)534993\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534993/EXPO_STU(2015)534993_EN.pdf) (consultado el 12 noviembre 2018).

<sup>193</sup> Sobre Berlin Plus, *vid.* LABORIE IGLESIAS, M.A., "La cooperación OTAN-UE en el futuro concreto estratégico de la Alianza Atlántica", *Seguridad y Defensa. Ari*, nº 25, 2010.

<sup>194</sup> LABORIE IGLESIAS, M.A., "La cooperación OTAN-UE...", *ibid.*



Estrategia Europea de Seguridad”<sup>195</sup> de 2008, realizado por Javier Solana, se reconoce el respeto a la autonomía decisoria de cada organización y a la necesidad de reforzar la “asociación estratégica y la cooperación entre la UE y la OTAN”. Las disputas en torno al reconocimiento de Chipre por Turquía, o a la falta de comunicación en el caso de Somalia contra la piratería -donde ambas organizaciones desplegaron distintas operaciones con parecidas funciones- no ayudaban a fortalecer sus relaciones.

Tras un periodo de aparente distanciamiento, a partir de 2014 podemos empezar a hablar de un momento de un cambio de rumbo y un acercamiento entre la OTAN y la UE. Tres factores que marcan el contexto en el que se desenvuelve su relación han sido claves en esta nueva percepción: un cambio en el entorno de seguridad, una nueva actitud norteamericana y una nueva voluntad de avanzar en la política europea de seguridad y defensa<sup>196</sup>. Este acercamiento ha tenido su máximo exponente en la aprobación de un ambicioso Programa de Cooperación entre la UE y la OTAN firmado el 8 de julio 2016 por el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión Europea y el secretario general de la OTAN. El análisis de los tres factores subrayados y de su particular evolución nos dará las claves para augurar el correcto desarrollo del Programa de Cooperación y para entender las medidas adoptadas en la actualidad en el seno del mismo.

#### **4.1.1. Un nuevo entorno de seguridad**

Por un lado, como consecuencia de la anexión de Ucrania y Sebastopol por parte de Rusia, el 18 de marzo de 2014, y de la pérdida del control de las provincias orientales tras una acción combinada entre pro rusos y fuerzas armadas rusas no uniformadas, en septiembre de ese mismo año, se vuelve a reactivar la misión central de la OTAN en Europa. En 2016, en la Cumbre de Varsovia, se adopta una serie de medidas de disuasión y defensa, para el restablecimiento de la seguridad en Europa oriental, que dejan clara la posición de apoyo de la OTAN a aquellos países del Este de Europa que se encuentran en primera línea frente a Rusia. De hecho, tras la intervención rusa en Ucrania se inicia un arduo periodo, que incluso se ha denominado una nueva versión de la “Guerra Fría”, en el que se aborta toda clase de cooperación con Rusia siguiendo la hoja de ruta establecida en la Cumbre de Gales de la OTAN<sup>197</sup>. En este contexto se han ido adoptando medidas cada vez más firmes, entre las que destacan las acciones militares multinacionales: TRIDENT JUNCTURE, del que España fue nación “anfitriona” durante octubre y noviembre de 2015, y el “polémico” BRILLIANT JUMP, también con especial participación española, en Polonia, a escasos kilómetros de la frontera rusa, y que fue contestado con mucha agresividad diplomática por parte de las autoridades de la Federación Rusa.

---

<sup>195</sup> “Informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad-Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”. Documento 17104/08, Bruselas 11 de diciembre de 2008: [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf) (consultado el 12 noviembre 2018).

<sup>196</sup> MORA BENAVENTEM, E., “¿Por fin una cooperación eficaz?”, en *Cuadernos de Estrategia*, nº 191, 2017, pp. 123-158.

<sup>197</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natolive/events\\_112136.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_112136.htm) (consultado el 12 noviembre 2018).

Más allá de las medidas de defensa militar, en la Cumbre de Gales, se inicia una visión de respuesta con carácter más global en el que se da entidad a nuevos mecanismos de defensa como la ciberseguridad y se incluyen los ciberataques. Siguiendo la misma línea, en la Cumbre de Varsovia se aprueba una estrategia de guerra híbrida en la que cobra especial protagonismo la ciberdefensa y que va a estar entre las actividades más importantes integrada en el Programa actual.

Por otro lado, en el verano de 2014, Abu Bakr al Baghdadi proclama el califato del Estado Islámico de Irak y del Levante (ISIS, en sus siglas en inglés) desde la Gran mezquita Al Nuri de Mosul, alentando a miles de jóvenes islamistas a su consolidación y tomando el control de un gran número de territorios. La amenaza terrorista pronto se hace sentir en Europa obligando a la UE a repensar su estrategia contra el terrorismo y reactivar antiguas medidas. En diciembre de 2015, Francia invoca el artículo 42.7 del TUE<sup>198</sup> tras los atentados de París, y en su apoyo, EE.UU. invoca el artículo 5 del Tratado de Washington.

Se inicia así una adecuación a los nuevos tiempos de la Estrategia 2005 contra el terrorismo que deberá tener en cuenta la radicalización y extremismo violento en todas las sociedades europeas, así como la afluencia de terroristas extranjeros. Como complemento indispensable se emprende un periodo de lucha contra las nuevas formas de financiación del terrorismo<sup>199</sup>. Ante este nuevo panorama cobra un impulso la formulación de una política común de seguridad y defensa. En este mismo periodo, en el que se incrementa la percepción de la amenaza del terrorismo en Europa, resulta fundamental la nueva actitud de la Administración americana representada por el Presidente Barack Obama, dirigida a coadyuvar a una Europa más unida y a una efectiva consolidación de la PCSD<sup>200</sup>.

#### **4.1.2. La voluntad política europea de avanzar en la política de seguridad y defensa**

La voluntad política de la UE de avanzar en su política de seguridad y defensa se vislumbra como solución a varios frentes. Por un lado, se produce una mayor identificación de los líderes europeos con la acción exterior, en tanto que se erige como uno de los ámbitos mejor valorados del proyecto europeo por la opinión pública y, en consecuencia, como camino para motivar a la ciudadanía europea tras la crisis<sup>201</sup>. Pero, sobre todo, por las consecuencias que el referéndum de 23 de junio de 2016 sobre el Brexit y la salida del Reino Unido de la UE puede tener, en tanto que se trata de uno de los Estados con mayor participación e inversión en

---

<sup>198</sup>Según el art. 42.7 TUE, "si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas"

<sup>199</sup> Directiva 2018/843/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2015/849/ UE relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE, DOUE L 156/43 de 19 de junio de 2018.

<sup>200</sup>Vid., TOVAR RUIZ, J., "La política europea de Obama y las relaciones transatlánticas", *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, nºs 102-103, 2013, pp. 219-242.

<sup>201</sup> MORA BENAVENTE, E., "¿Por fin...", *op.cit.*, p. 150.

defensa de Europa, aunque también el que más dificultades ponía en el desarrollo de la PCSD<sup>202</sup>.

## **4.2. La Estrategia Global de la Unión Europea**

### **4.2.1. La evolución de la PCSD**

Tras el Tratado de Lisboa de 2009, la PCSD presentaba un importante potencial político e institucional, pero adolecía de una lenta evolución. En diciembre de 2015 se produce un impulso estratégico: los jefes de Estado y/o de Gobierno y el Consejo de la UE establecen una serie de objetivos en aras a incrementar la eficacia y el impacto de la PCSD, mejorar el desarrollo de las capacidades de defensa y fortalecer la industria europea. Además, encargaron a la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad una evaluación del impacto de los cambios acontecidos en el entorno global en el que se enmarcaba la Unión y su PCSD. Esta evaluación serviría de base para la elaboración de una estrategia global en materia de política exterior y de seguridad. Atendiendo a dicho encargo, la Alta Representante, Federica Moguerini, presentó la "Estrategia Global de la Unión Europea para la política exterior y de seguridad", en junio de 2016. Su presentación tuvo una buena acogida por los Estados miembros, por lo que en julio de ese mismo año, se acordó avanzar a la fase de su ejecución, que debía revisarse anualmente en cooperación con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo.

El 16 de septiembre de 2016 en Bratislava, los Estados miembros reiteraron su intención de fortalecer la cooperación de la UE en materia de seguridad exterior y defensa. Y las instituciones europeas no tardaron en responder a las manifestaciones de voluntad política de los Estados. En concreto, el 30 de noviembre de 2016, la Alta Representante presentó al Consejo un Plan de Aplicación en el ámbito de la Seguridad y la Defensa, destinado a poner en práctica los objetivos marcados en la Estrategia Global, junto con un Plan de Acción Europeo de Defensa, que incluía una serie de propuestas relativas al FED y al desarrollo de capacidades en el ámbito de defensa, así como un plan para intensificar la cooperación UE-OTAN, de conformidad con las decisiones adoptadas en la Cumbre de Varsovia (42 medidas). El conjunto de estos tres planes conforman lo que se ha denominado el "paquete de invierno", un importante impulso en el desarrollo de la PCSD.

En 2017, cumpliéndose un año de la Estrategia Global, la Alta Representante publicó un informe en el que elogiaba los rápidos avances realizados, entre los que resaltaba la puesta en marcha del FED y la cooperación con la OTAN. En cuanto a las relaciones UE-OTAN, en concreto, la Alta Representante informaba de los avances en la lucha contra las amenazas híbridas, la trata de seres humanos, las capacidades de defensa, la industria de la defensa, la investigación sobre la defensa y las asociaciones.

---

<sup>202</sup> GARCIA J., "La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva estrategia global de la Unión Europea", *UNISCI*, nº 42, 2016, pp. 217-238.

#### **4.2.2. La cooperación OTAN-UE**

El Plan de Aplicación de Seguridad y Defensa<sup>203</sup> tiene como objetivos: profundizar en la cooperación en defensa, la activación de la Cooperación Estructurada Permanente, la planificación y dirección de operaciones y misiones, y en lo que a nosotros nos interesa: avanzar en las asociaciones en materia de seguridad y defensa. En efecto, en este último objetivo destaca la especial relevancia que se otorga a las relaciones entre la UE y la OTAN.

El Consejo de la Unión sitúa ésta relación como uno de los pilares básicos en el desarrollo de la PCSD, lo que demuestra la importancia que suscita, tanto a la propia Alianza, como al resto de la comunidad internacional.

La reactivación de las relaciones se produce, en concreto, a raíz de la Declaración Conjunta firmada el 8 de julio de 2016 por los presidentes del Consejo y de la Comisión y el secretario general de la OTAN, en paralelo a la Cumbre de Varsovia de la OTAN.

La Declaración Conjunta de Varsovia prevé, en concreto, fomentar la cooperación entre las dos organizaciones en siete áreas, además de reforzar el diálogo político y dar un impulso definitivo a la asociación estratégica UE-OTAN:

- 1- Responder a las amenazas híbridas
- 2- Cooperación operativa, incluyendo cuestiones marítimas
- 3- Ciberseguridad y Defensa
- 4- Capacidades
- 5- Industria e investigación
- 6- Realización de ejercicios coordinados y paralelos
- 7- Construcción de capacidad en materia de seguridad y defensa

Para desarrollar estas siete áreas, el 6 de diciembre de 2016, se acordó un conjunto de 42 proyectos de acciones concretas para la aplicación de la Declaración Conjunta, lo que reflejaba la voluntad de convertir el acercamiento en una realidad. Estas medidas son complementadas por un mecanismo de seguimiento que debe garantizar la supervisión de los avances.

De las siete áreas referidas con anterioridad, tres corresponden al nuevo entorno de seguridad que, como comentábamos al principio, caracteriza el contexto en el que se desenvuelve la relación entre la OTAN y la UE. Entre ellas, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la generación de capacidades para nuestros socios.

En junio de 2017 se realizó el primer informe de progreso en la aplicación de estas 42 medidas en las que se revisaron las propuestas planteadas y se plantearon un conjunto nuevo que incluye un total de 32 acciones más para la aplicación de la

---

<sup>203</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf> (consultado el 12 noviembre 2018).

Declaración Conjunta<sup>204</sup>. En esta ampliación se incluyeron temas nuevos, como la lucha contra el terrorismo, la movilidad militar y la mujer, la paz y la seguridad.

El primer y el segundo informe sobre los progresos realizados en la aplicación de las 42 acciones iniciales destacaron el esfuerzo que se está haciendo en la consolidación de la relación UE-OTAN, resaltando algunas de las acciones clave que se han producido en el marco común de propuestas.

En lo que respecta a las amenazas híbridas<sup>205</sup>, las dos organizaciones han creado su propia célula. El 14 de julio de 2017, se abrió un nuevo "Centro de Excelencia Europeo para la lucha contra las Amenazas Híbridas"<sup>206</sup> en Helsinki (del que España es parte), al servicio de ambas organizaciones, con el objetivo de analizar, estudiar y tratar los ciberataques y las amenazas en la red. En su apertura, se puso sobre la mesa la importancia de la cooperación entre ambas organizaciones en este ámbito mediante el intercambio de información o las evaluaciones conjuntas de amenazas concretas. Además, este centro guardará una estrecha relación con los tres centros de ciberseguridad que mantiene la OTAN en los países bálticos. En materia de ciberseguridad, se promueve el intercambio de experiencias para la integración de esta cuestión en la planificación y gestión de misiones y operaciones.

En lo que se refiere a la generación de capacidades de defensa, los Estados miembros de la UE y los aliados de la OTAN disponen de un conjunto único de fuerzas, que deben orientarse a la coherencia de resultados y de calendarios en el Proceso de Planificación de la Defensa de la OTAN y el Plan de Desarrollo de Capacidades de la UE.

En cuanto al apoyo a la creación de capacidades de los socios y el reforzamiento y fomento de la "resiliencia", se han identificado los Balcanes Occidentales y la vecindad sur como objetivos primordiales. Si bien la UE considera la resiliencia como un objetivo central relacionado con el desarrollo y la asistencia humanitaria, mientras que para la OTAN la resiliencia está dirigida a la dimensión civil en cuanto a su papel para facilitar el cumplimiento de las tareas en misiones militares<sup>207</sup>.

En este contexto, la UE adoptó una importante decisión (en julio de 2017) relativa a la financiación con 2 millones de euros como contribución al programa de fomento de la integridad territorial de la OTAN, cuya finalidad es reducir el riesgo de corrupción y promover la buena gobernanza en los sectores de defensa y seguridad.

Además, la UE y la OTAN están o han estado presentes con operaciones navales en tres escenarios en los que la cooperación y la coordinación táctica han resultado fundamentales: en EUNAVFOR MED SOPHIA y *Sea Guardian*, ahora en el

---

<sup>204</sup> "Progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU", disponible en <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/170614-joint-progress-report-eu-nato-en-1.pdf> (consultado el 12 noviembre 2018).

<sup>205</sup> Sobre las amenazas híbridas, vid., "Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores de Política de Seguridad: Una respuesta de la Unión Europea", JOIN (2016 ) 18 final de 6 de abril de 2016, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=ES> (consultado el 12 noviembre 2018).

<sup>206</sup> <https://www.hybridcoe.fi/> (consultado el 12 noviembre 2018).

<sup>207</sup> PONTIJAS CALDERÓN, J.L., "El concepto de resiliencia en la OTAN y en la UE: espacio de cooperación", *IEEE. Documentos de Análisis*, nº 65, 31 de octubre de 2017.

Mediterráneo central; Atalanta con una operación similar OTAN en el Índico y despliegues en el Egeo. En estas acciones el intercambio periódico de información y el apoyo logístico se erigen como principios básicos para el correcto desarrollo de las operaciones.

El tercer informe sobre la implementación de las acciones a adoptar según la Declaración de Varsovia se ha publicado el 31 de mayo de 2018<sup>208</sup>. En él se hace un repaso por todos los avances que se han producido en el último periodo entre los que destacamos los siguientes:

Respecto a las amenazas híbridas destaca el funcionamiento y las actividades organizadas por el Centro de Excelencia de Helsinki, con la activa participación de personal perteneciente a ambas organizaciones.

Respecto a la cooperación entre mujeres, paz y seguridad, aunque se encuentra en su etapa inicial, se está trabajando a través del intercambio de información, así como en la creación de mecanismos de alerta temprana para mejorar la conciencia institucional.

Las relaciones entre el personal de ambas organizaciones y el intercambio de información se han incrementado notablemente y se reflejan también en actividades realizadas con plena reciprocidad. Como ejemplo, por un lado se ha invitado a las reuniones de la EUROPOL a representantes de la OTAN; pero también en el marco de la respuesta a la crisis y el refuerzo de la resistencia a las amenazas híbridas, la OTAN compartió con el personal de la UE su orientación sobre la mejora de la resistencia de las redes energéticas nacionales y transfronterizas y su orientación para incidentes con víctimas en masa. Los contactos entre el personal de ambas organizaciones especialistas en "resiliencia" continúan.

También continúan en una buena dirección, la cooperación y la coordinación a nivel táctico y operativo entre EUNAVFOR MED SOPHIA y la Operación *Sea Guardian*, mediante el intercambio regular de información y el apoyo logístico. Además, la UE ha iniciado la revisión de su Concepto de Operaciones de Seguridad Marítima como parte de su Plan de Implementación de Desarrollo Conceptual 2018-2019, que se pondrá en común con el personal de la OTAN.

En materia de ciberseguridad, el intercambio de información es ya una realidad constatable. Como ejemplo de ello, la OTAN organizó consultas anuales de alto nivel entre el personal de la UE y la OTAN en diciembre de 2017, que incluyen, entre otras cosas, los recientes desarrollos de políticas, tales como el Compromiso de defensa cibernética de la OTAN y la Comunicación conjunta de la UE sobre resiliencia, disuasión y defensa, de septiembre de 2017. Y hay previstos también distintos talleres con participación del personal de ambas organizaciones.

En el resto de los ámbitos se observa un desarrollo similar basado en el cada vez más fluido intercambio de información y en una cada vez mayor reciprocidad a

---

<sup>208</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/35578/third-report-ue-nato-layout-en.pdf> (consultado el 12 noviembre 2018).

todos los niveles que refleja la voluntad de ambas organizaciones de continuar con las tareas de colaboración. De hecho, tras el tercer informe, el Consejo de la UE, en sus Conclusiones de junio de 2018<sup>209</sup>, celebraba el progreso de la cooperación entre la UE y la OTAN y corroboraba la voluntad política de consolidar dicha colaboración, así como de publicitar los resultados derivados de la misma. Refiriéndose a las 72 actuaciones en curso, el Consejo insistía tanto en los beneficios, como en las responsabilidades que generan y en el reparto equitativo de las cargas entre ambas organizaciones. Además, abogaba por continuar en el mismo camino “dentro del pleno respeto de la autonomía y de los procedimientos de decisión de ambas organizaciones” resaltando la equiparación de papeles, y reforzando (cada vez más) la autonomía de la UE respecto a la OTAN.

El próximo informe está previsto que se publique en junio de 2019.

#### **4.2.3. Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, 10 de julio de 2018**

Tras el tercer informe sobre la implementación de las propuestas citadas, el 10 de julio de 2018, la UE y la OTAN han firmado una nueva Declaración en la que reafirman la importancia y la necesidad de continuar en la senda de la colaboración. Ambas reafirman que su colaboración se desarrolla en el pleno respeto a la autonomía respectiva, tanto en decisiones como en actuaciones, y que cada organización juega un papel esencial para la otra. Eso sí, para que las relaciones sean fluidas, se resalta la importancia de la transparencia y la información a aquellos miembros de la OTAN que no formen parte de la UE.

Con estas intenciones se plantean los siguientes objetivos:

- Se menciona en primer lugar la cooperación marítima en el Mediterráneo en aras a contribuir a la lucha contra el tráfico ilícito de inmigrantes.
- Continuar la consolidación de actuaciones para detectar y tratar las amenazas híbridas y combatir los ataques cibernéticos. Además de insistir en el desarrollo de la resiliencia de los miembros y socios.
- También se apoya la capacidad de defensa y de seguridad de nuestros vecinos del este y del sur.

Para alcanzar dichos objetivos se propone continuar promocionando las actividades en los siguientes campos:

- La movilidad militar.
- La lucha contra el terrorismo.
- Mejorar la resiliencia a los riesgos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.
- Promoción del Programa de Mujeres, Seguridad y Paz.

---

<sup>209</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/08/eu-nato-cooperation-council-welcomes-progress-made-in-the-implementation-of-the-common-74-actions/> (consultado el 12 noviembre 2018).

Como vemos se observa el seguimiento de una línea similar que refleja la voluntad de continuar en la dirección de una cooperación cada vez más estrecha entre ambas organizaciones, paralela al progresivo desarrollo de la PCSD en la Unión. Sin embargo, la aparente voluntad institucional se está viendo comprometida por los continuos desplantes realizados por el actual presidente norteamericano, Donald Trump, a los países europeos, a la construcción europea y al progresivo desarrollo de la PCSD.

Por un lado, recientemente ha exigido que se volviera a aceptar a Rusia como miembro del G-7, lo que podría llegar a situarnos en el escenario anterior al acercamiento entre ambas organizaciones (en 2014 cuando se produjo la anexión de Crimea). Por otro lado, se ha negado a firmar los comunicados conjuntos del G-7 y ha acusado a Alemania de estar sometida a Rusia por su dependencia energética. Además, ha exigido que los países de la OTAN aumenten hasta el 4% del PIB (actualmente 2%) su gasto en defensa para que EE.UU. mantenga la lealtad a la OTAN y ha celebrado y aplaudido el Brexit.

No podemos presagiar las consecuencias que puedan tener las declaraciones del presidente Trump en el acercamiento y las sinergias desarrolladas en los últimos años entre la OTAN-UE, que como hemos visto tienen un claro reflejo en las actividades llevadas a cabo por ambas organizaciones recientemente. Sin embargo, este tipo de declaraciones nos lleva a manifestar al menos preocupación, en tanto que hacen tambalear uno de los factores que resaltábamos al inicio del trabajo como favorecedores del nuevo planteamiento en el que se desarrollaba de cooperación: la actitud positiva de la Administración americana.

### **4.3. Conclusiones**

Dentro del tercer pilar del paquete de invierno se integra la deseada cooperación más estrecha entre la UE y la OTAN, que en un primer momento contemplaba un conjunto inicial de 42 acciones de colaboración conjunta, a las que se han añadido otras 32 en 2017 y otras tantas en 2018, tras la última Declaración Conjunta de 10 de julio de 2018. Los proyectos en marcha y en perspectiva abordan diferentes cuestiones de interés común en siete ámbitos estratégicos como la ciberseguridad, las amenazas híbridas o la industria y la investigación en defensa, entre otros. Esta dinámica renovada de cooperación bilateral parece estar salvando las reticencias y la presión sobre el gasto militar de la actual Administración norteamericana, ya que continúa por el momento su hoja de ruta, arrojando ya algunos resultados tangibles, como el establecimiento en Helsinki del Centro Europeo de Excelencia para la lucha contra Amenazas Híbridas, la cooperación operativa en cuestiones marítimas entre EUNAVFOR MED SOPHIA y la operación *Sea Guardian*, o la realización de ejercicios paralelos coordinados. Sin constituir un salto cualitativo por ahora, la interacción más estrecha entre ambas organizaciones tiene la virtud de propiciar sinergias conjuntas que permiten responder de forma más reforzada y eficaz a los complejos desafíos y amenazas actuales.



# Conclusiones

Aun no constituyendo una estrategia específica para la PCSD, la Estrategia Global está evidenciando su capacidad para activar mecanismos y posibilidades hasta ahora inutilizados o inéditos, como la CEP, el FED o la primera misión militar PCSD centrada en materia migratoria.

El paquete de defensa que está implementando la Estrategia en el ámbito de la seguridad y defensa desde 2016 no ha cambiado las reglas de distribución de competencias entre los Estados miembros y la UE, por lo que no puede considerarse un salto cualitativo hacia la integración de la PCSD, sino un paso más en el largo y sinuoso proceso de su desarrollo intergubernamental. En consecuencia, la actual fragmentación jurídica e institucional entre la PESC/PCSD (regulada por el TUE) y el resto de las políticas de competencia de la UE (reguladas por el TFUE) persiste, entorpeciendo la deseada consistencia entre las acciones de la seguridad exterior y aquellas de la seguridad interior.

Otras cuestiones pendientes, que van a determinar también la sostenibilidad de todos estos impulsos hacia una PCSD más ambiciosa en los próximos años, serán la evolución de la propia voluntad política de los Estados miembros, la continuidad del empuje franco-alemán, los resultados de las negociaciones para la salida del Reino Unido y la influencia que la actual Administración norteamericana ejercerá en la cooperación renovada UE-OTAN. Todo ello, sin olvidar los posibles cambios en el entorno geopolítico regional e internacional.

Sin embargo, valorando en su conjunto los desarrollos realizados desde 2016 y aquellos en perspectiva, no puede negarse que los resultados observados en términos de mayor cooperación intergubernamental y de liderazgo inédito, aun limitado por parte de la Comisión Europea, señalizan el camino hacia una europeización creciente de la política de seguridad de los Estados miembros y, en consecuencia, de la propia política exterior.

# Anexo I

## Lista de proyectos CEP y Estados participantes

(Anexo de la Decisión PESC 2018/340)

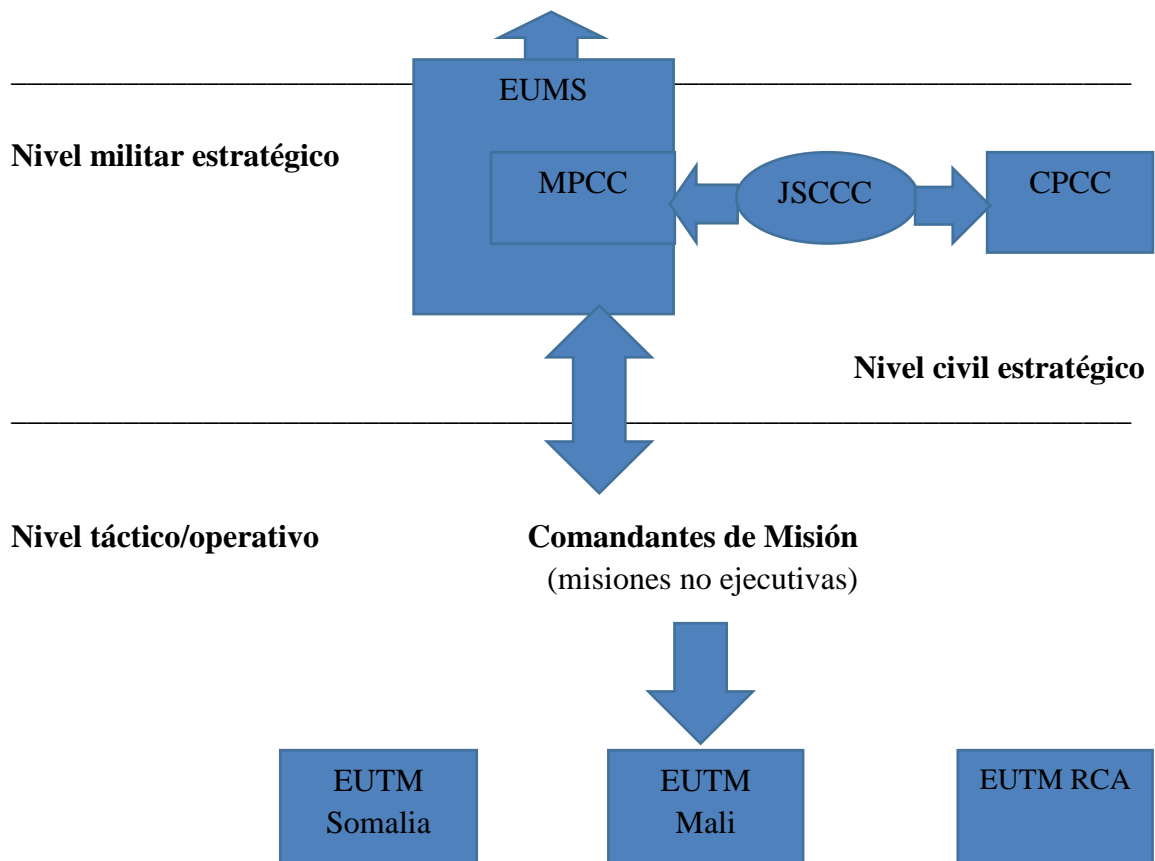
Proyecto	Miembros del proyecto
1. Mando médico europeo	Alemania, República Checa, España, Francia, Italia, Países Bajos, Rumanía, Eslovaquia, Suecia
2. Radio europea segura definida por <i>software</i>	Francia, Bélgica, Alemania, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Finlandia
3. Red de centros logísticos en Europa y de apoyo a las operaciones	Alemania, Bélgica, Bulgaria, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Hungría, Países Bajos, Eslovenia, Eslovaquia
4. Movilidad militar	Países Bajos, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia
5. Centro de competencias para las misiones de formación de la Unión Europea	Alemania, Bélgica, República Checa, Irlanda, España, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Rumanía, Suecia
6. Centro europeo de certificación de la formación para los ejércitos europeos	Italia, Grecia
7. Función operativa en materia de energía	Francia, Bélgica, España, Italia

8. Dispositivo militar desplegable de capacidad de socorro en caso de catástrofe	Italia, Grecia, España, Croacia, Austria
9. Sistemas marítimos (semi)autónomos de medidas contra minas	Bélgica, Grecia, Letonia, Países Bajos, Portugal, Rumanía
10. Protección y vigilancia marítima y portuaria	Italia, Grecia, España, Portugal
11. Mejora de la vigilancia marítima	Grecia, Bulgaria, Irlanda, España, Croacia, Italia, Chipre
12. Plataforma de intercambio de información sobre respuestas a ciberamenazas e incidentes de ciberseguridad	Grecia, España, Italia, Chipre, Hungría, Austria, Portugal
13. Equipos de respuesta telemática rápida y de asistencia mutua en el ámbito de la ciberseguridad	Lituania, España, Francia, Croacia, Países Bajos, Rumanía, Finlandia
14. Sistema de mando y control estratégicos para las misiones y operaciones de la PCSD	España, Alemania, Italia, Portugal
15. Vehículo acorazado de infantería/vehículo de asalto anfibio/vehículo acorazado ligero	Italia, Grecia, Eslovaquia
16. Fuego indirecto de apoyo (EuroArtillery)	Eslovaquia, Italia
17. Centro de operaciones de respuesta a las crisis	Alemania, España, Italia, Chipre

## Anexo II

### Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC) y su coordinación con otras estructuras de mando

Nivel político estratégico



\*CMPD: Dirección de Planificación y Gestión de Crisis (*Crisis Management and Planning Directorate*).

EUMS: Estado Mayor de la UE (*European Union Military Staff*).

MPCC: Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (*Military Planning and Conduct Capability*).

CPCC: Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (*Civilian Planning and Conduct Capability*).

JSCC: Célula Conjunta de Coordinación del Apoyo (*Joint Support Coordination Cell*).

## Referencias bibliográficas

- ALVÁREZ, G. e IGLESIAS, J., "El Plan de Acción Europeo de Defensa: un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea", *Documento Opinión*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 08/2018, 22 de enero de 2018.
- ARTEAGA F., "La base industrial y tecnológica de la defensa española y europea ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio", *Tendencias de Seguridad y Defensa*, Real Instituto Elcano, junio 2015, pp.1-32.
- "European defence between the Global Strategy and its implementation", Real Instituto Elcano Working Paper 4, 2017.
- BAKKER, A., DRENT, M. Y ZANDEE, D., "European Defence: how to engage the UK after Brexit?", *Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations, July 2017.
- BENEDICTO, M.A., "Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE", *Cuadernos de estrategia*, nº 184, 2017, pp. 227-263.
- BEVILACQUA, G., "Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities" en *The Future of the Law of the Sea*, Springer, 2017, pp. 165-189.
- BIGO, D., "Internal and external aspects of security", *European Security*, vol. 15, nº 4, 2006, pp. 385-404.
- BISCOP, S., "European Defence: What's in the CARD for PESCO?", *Egmont Security Policy Brief*, nº 91, 2017.
- "Brexit, strategy, and the EU: Britain takes leave", *Egmont Paper 100*, February 2018.
  -
- BLOCKMANS, ST. "The 2016 "Winter Package" on European Security and Defence: constitutional, legal and institutional implications", European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, 2016.
- "New Thrust for the CSDP from the Refugee and Migrant Crisis", *CEPS Special Report*, nº 142, 2016.

- BUTLER, G. y RATCOVICH, M., "Operation Sophia in uncharted waters: European and international law challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea", *Nordic journal of international law*, vol. 85, nº 3, 2016, pp. 235-259.
- CARLOS IZQUIERDO, J., "La nueva estrategia de seguridad europea 2016", *Boletín IEEE*, nº 3, 2016, pp. 933-955.
- CECCORULLI, M. y LUCARELLI, S., "La inmigración y la Estrategia Global de la UE", *Política exterior*, vol. 31, nº 180, 2017, pp. 122-134.
- CORRES URREA, M., "Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional", *Cuadernos de estrategia*, nº 184, 2017, pp. 265-300.
- CÓZAR MURILLO, B., "El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente : un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 32, 2018, pp. 10-13.
- CSERNATONI, R., "Constructing the EU's high-tech borders: FRONTEX and dual-use drones for border management", *European Security*, vol. 27, nº 2, 2018, pp. 175-200.
- DRENT, M., WILMS, E., ZANDEE, D., "Making sense of European Defence", *Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations, December 2017.
- DUKE, S. y OJANEN, H., "Bridging internal and external security: Lessons from the European security and defence policy", *European Integration*, vol. 28, nº 5, 2006, pp. 477-494.
- ERIKSSON, J. y RHINARD, M., "The internal—external security nexus: Notes on an emerging research agenda", *Cooperation and conflict*, vol. 44, nº 3, 2009, pp. 243-267.
- ESTRADA-CAÑAMARES, M., "Operation Sophia Before and After UN Security Council Resolution No 2240 (2015)", *European Papers*, vol. 1, nº 1, 2016, pp. 185-191.
- EUROPEAN PARLIAMENT, "Report on the proposal of a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the European Defence Industrial Development Programme aiming at supporting the competitiveness and innovative capacity of the EU defence industry", Committee on Industry, Research and Energy, 26 February 2018, A8-0037/2018.
- EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, "Strategy matters. 2015-2016. EU key documents", 2016.

- FERNÁNDEZ ROJO, D., "Reglamento 2016/1624: de FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, 2017, pp. 223-251.
- "Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas FRONTEX, EASO y EUROPOL", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 61, 2018, pp. 1013-1056.
- FIOTT, D., MISSIROLI, A. y TARDY, TH., "Permanent Structured Cooperation: What's is in a name?", *European Union Institute for Security Studies Chaillot Paper*, nº142, 2017.
- FRANCE de, O., MAJOR, CL. y SARTORI, P., "How to make PeSCO a success", *Policy Paper*, Armament Industry European Research Group (ARES), September 2017.
- HAYES, B., JONES, C. y TÖPFER, E., "Eurodrones Inc.", *Statewatch and TNI*, 2014.
- HIMMIRICH, J., "A 'Hybrid Threat'? European militaries and migration", *Dahrendorf Forum Working Paper*, 2018.
- JÄRVENPÄÄ, P., "NATO's truly enhanced partnership", *International Centre for Defence and Security (ICSD) Policy Paper*, July 2016.
- KEMPIN, R. y KUNZ, B., "France, Germany, and the quest for European Strategic Autonomy. Franco-German defence cooperation in a new era", *Notes de l'IFRI, Notes du Cerfa*, nº 141, December 2017.
- KOENIG, N. y WALTER-FRANKE, M., "France and Germany: spearheading a European security and defence union?", *Jacques Delors Institut Policy Paper*, nº 202, 19 July 2017.
- LASSCHE, D., "The EU Military Staff: a frog in boiling water?", *Militaire Spectator Jaargang 186*, nº 7/8, 2017.
- LANG, K-O y SCHWARZER, D., "Consolidating the Weimar Triangle", *SWP Comments 30*, October 2011.
- MACE, C., "Operation *Concordia*: developing a 'European' approach to crisis management?", *International Peacekeeping*, vol. 11, nº 3, 2004, pp.474-490.
- MAJOR, CL. y VOSS, A., "European defence in view of Brexit", *SWP Comments10*, April 2017.
- MARIN, L., "Is Europe turning into a 'technological fortress'? Innovation and technology for the management of EU's external borders: Reflections on FRONTEX and EUROSUR" en *Regulating technological innovation*, Palgrave Macmillan, London, 2011, pp. 131-151.

- "The Humanitarian Drone and the Borders: Unveiling the Rationales Underlying the Deployment of Drones in Border Surveillance, en *The Future of Drone Use*, TMC Asser Press, The Hague, 2016, pp. 115-132.
- MARIN, L. y KRAJČÍKOVÁ, K., "Deploying Drones in policing southern European borders: constraints and challenges for data protection and human rights" en *Drones and unmanned aerial systems*, Springer, 2016, pp. 101-127.
- MAURO, F. y SANTOPINTO, F., "Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of play", European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2017.
- MILLS, CL., "European Defense: where is it heading?", *House of Commons Library Briefing Paper*, n° 8216, 1 May 2018.
- OPTENHÖGEL, U., "La Unión Europea como actor global", *Nueva Sociedad*, n° 270, 2017, pp. 83-97, en concreto, pp. 87-90.
- PRICOPI, M., "EU Military Operation Sophia—Analysing the Shortfalls", *Scientific Bulletin*, vol. 21, n° 2, 2016, pp. 122-127.
- PULKKINEN, E., "First months of the Military Planning and Conduct Capability (MPCC)", EEAS, Magazine of the EU Military Staff, *Impetus*, n° 24, 2017.
- REES, W., "Inside out: the external face of EU internal security policy", *European Integration*, vol. 30, n° 1, 2008, pp. 97-111.
- RIDDERVOLD, M., "The EU's Naval Mission Sophia: A Humanitarian Operation to Help Refugees in Distress at Sea?" en *The Maritime Turn in EU Foreign and Security Policies*, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 57-76.
- TARDY, TH., "MPCC: towards an EU military command?", *European Union Institute for Security Studies Brief Issue*, n° 17, June 2017.
- "CSDF: getting third states on board", *European Union Institute for Security Studies Brief Issue*, n°6, 2014.
  - "Revisiting the EU's security partnerships", *European Union Institute for Security Studies Brief Issue*, n°1, 2018.
- TRAUNER, F., "The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?", *European Union Institute for Security Studies*, n° 89, 2011.
- "New kids on the CFSP block: The JHA agencies", *European Union Institute for Security Studies*, 2016.
- TZEVELEKOS, V., "Human Security and Shared Responsibility to Fight Transnational Crimes: Resolution 2240 (2015) of the United Nations Security Council on Smuggling of Migrants and Human Trafficking Off the Coast of Libya (July 4, 2017)" en *Blurring Boundaries: Human Security and Forced Migration*, Brill, 2017, pp. 99-121.



VENTRELLA, M., "The impact of Operation Sophia on the exercise of criminal jurisdiction against migrant smugglers and human traffickers", *Questions of International Law*, n° 30, 2016, pp. 3-18.

WEITZ, R., "NATO's partnership policy: new challenges, new opportunities", *Diplomaatia*, n° 134, 2014, disponible en <https://www.diplomaatia.ee/en/number/no-134-october-2014/>

ZANDEE, D., "2017: A turning point for European Defence?", Clingendael-Adessium, July 2017, disponible en [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-07/2017\\_A\\_turning\\_point\\_for\\_European\\_defence\\_DZ.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-07/2017_A_turning_point_for_European_defence_DZ.pdf)

- "Developing European Defence Capabilities. Bringing order into disorder", *Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations, 2017.