

Alfonso J. Iglesias Velasco

Profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid

Correo: alfonso.iglesias@uam.es

Raquel Jorge Ricart

Fulbright Fellow en la Elliott School of International Affairs, George Washington University. Máster en Políticas de Seguridad

Correo: raqueljorgericart@hotmail.com

El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea

Resumen

La consecución de una política industrial de defensa coordinada de los Estados miembros de la Unión Europea resulta imprescindible para lograr el objetivo de articular una auténtica Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En los últimos años se ha venido tejiendo un sistema institucional y financiero orientado a poner en marcha dicha política industrial en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente en materia de Seguridad y Defensa (PESCO) de diciembre de 2017. Con todo, este desarrollo debe preservar el principio de coherencia, que ha venido siendo considerado habitualmente como uno de los ejes vertebradores de los esfuerzos de la Unión Europea en su proceso de integración funcional. Esta contribución doctrinal pretende aportar claridad a los esfuerzos realizados para establecer las bases de una industria de defensa realmente europea, así como nuevas ventanas de oportunidad para el caso español.

Palabras clave

Unión Europea, industria de defensa, Política Común de Seguridad y Defensa, Cooperación Estructurada Permanente, principio de coherencia.

Citar este artículo:

IGLESIAS VELASCO A. J.; JORGE RICART, R. «El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2020, número 16, pp. 157-220

Introducción

La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (UE) está protagonizando en los últimos años una progresión acelerada y, a este respecto, resulta decisiva la cooperación y convergencia de las industrias nacionales en esta materia, tanto militares como civiles.

Este artículo explica el desarrollo experimentado por la citada Política de la UE, tanto en el marco de los sucesivos tratados y de los órganos e iniciativas surgidas en los últimos años como en el contexto de la articulación de proyectos comunes dirigidos a la coordinación de las industrias de los Estados miembros, con una referencia especial a España.

Ciertamente, la consolidación progresiva de una política industrial de defensa que sirva para garantizar la operatividad de la Unión Europea y la coordinación entre sus países participantes ha necesitado un prolongado período de tiempo y ha exigido superar múltiples reticencias orientadas a la preservación de las soberanías nacionales y su libertad de acción. Pero la evidencia de encontrarnos actualmente ante retos globales que afectan a todos los socios europeos (terrorismo, delincuencia transnacional, inmigración masiva y tráfico ilegal de personas, conflictos armados en la periferia, ciberataques, etc.) ha acabado convenciendo a los líderes nacionales de la necesidad de intensificar la cooperación industrial en el marco común de una política de seguridad y defensa coherente y eficaz.

Como veremos, el principio de coherencia —en este caso, en el marco de la política industrial de la defensa— se encuentra configurado como canon informador e interpretativo de las políticas, las acciones, los actos jurídicos y los procesos decisorios de las instituciones de la Unión Europea y de sus Estados miembros (art. 13.1 TUE)¹. De esta manera, el principio de coherencia vertebrada y articula la imprescindible armonización entre los ordenamientos comunitario y nacionales en muy diversas materias, como en el contexto de la industria de la defensa. Particularmente, el vigente Tratado de Lisboa incide en la necesidad de mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la UE y de estos y sus demás políticas, encomendándose al Consejo y a la Comisión cooperar para garantizar dicha coherencia, con la asistencia del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 21 TUE *in fine*)².

1 Así, por ejemplo, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad «velará por la coherencia de la acción exterior» (art. 18.4 TUE).

2 Los aportes bibliográficos han sido constantes en las últimas décadas. Véanse, por ejemplo, MISSIROLI, A. (ed.). *Coherence for Security Policy: Debates-Cases-Assessments*. Paris, Institute for Security Studies-UEO 2001; MISSIROLI, A. «European Security Policy: The Challenge of Coherence». *European Foreign Affairs Review*. 2001, vol. 6, n.º 2, pp. 177-196; GAUTIER, P. «Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union». *European Law Journal*. 2004, vol. 10, n.º 1, pp. 23-41; REYNAERT, V. «European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult

El objetivo del presente trabajo es doble: por un lado, certificar si el proceso ha mantenido el exigible nivel de coherencia que era solemnemente manifestado en los tratados y declaraciones públicas de las autoridades de la UE; y, por otro lado, ofrecer al lector una panorámica tanto de los progresos alcanzados en la política industrial de defensa de la Unión, con sus fortalezas y sus debilidades, como de las oportunidades presentes para las compañías y proyectos españoles en este sector.

Consideraciones previas sobre el principio de coherencia

Puede considerarse que la coherencia es un principio estructural, sistémico y de aplicación general de la Unión Europea (como regla autoimpuesta de comportamiento), y como tal es recogido en el artículo 7 de su Tratado de Funcionamiento (TFUE): «La Unión velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias».

Pero el presente trabajo de investigación va a circunscribirse a estudiar dicho principio en el contexto de la acción exterior de la Unión, y más concretamente de su política industrial de defensa. Pues bien, puede señalarse que la aspiración a la coherencia (*consistency* en la versión inglesa de los Tratados de la UE) es común a las diversas áreas de la actividad internacional de la Unión Europea. La lógica que subyace a este empeño se explica por el objetivo *ad extra* de que la UE hable con una identidad propia en la comunidad internacional.

Pero la coherencia también resulta una necesidad *ad intra* si tenemos en cuenta la especial complejidad estructural y competencial de la UE: aunque el Tratado de Lisboa eliminó formalmente la estructura en tres pilares, no obstante, las competencias y los procesos de adopción de decisiones siguen siendo distintos en los diversos campos de la acción exterior de la Unión, además de tener que coordinarse con sus Estados miembros³. En este sentido, los métodos empleados a partir del Tratado de Lisboa han ido más allá de una mera coordinación intergubernamental, lo que puede verse tanto

Quest for More Consistency and Coherence». *The Hague Journal of Diplomacy*. 2012, vol. 7, n.º 2, pp. 207-226; y GEBHARDT, C. «The Problem of Coherence in the European Union's International Relations». En: HILL, Dh.; SMITH, M.; VANHOONACKER, S. (eds.). *International Relations and the European Union*. 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press 2017, pp. 123-142. En particular, el principio de coherencia ha sido especialmente debatido en el ámbito de la política para el desarrollo: AGUIAR, P. *Coherencia y Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea*. Cerdanyola del Vallès: Institut Universitari d'Estudis Europeus 2004; CARBONE, M. «Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development». *European Integration*. 2008, vol. 30, n.º 3, pp. 323-342; CHICHARRO, A. «Coherencia de políticas para el desarrollo en la Unión Europea». *Iberoamerican Journal of Development Studies*. 2017, vol. 6, n.º 1, pp. 4-25; AYUSO, A. *El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030*. Barcelona, CIDOB 2018.

3 ENGBRINK, S. D. «The European Union's External Action: Coherence in European Union Foreign Policy despite Separate Legal Orders». *Legal Issues of Economic Integration*. 2017, vol. 44, n.º

en ámbitos materiales, como las sanciones y la gestión de crisis, como en el plano estructural con la consolidación de órganos similares a los ministerios nacionales de asuntos exteriores —el Alto Representante citado y un Servicio Europeo de Acción Exterior—⁴.

A la hora de definir el término *coherencia* en derecho, puede entenderse como la ausencia de contradicciones —en sentido negativo— y también como la necesidad de coordinarse en las acciones —en sentido positivo—, aquí con el propósito de coordinar las actividades exteriores de la UE para conseguir que esta se exprese con una única voz⁵. De este modo, el principio de coherencia se configura en este marco como: «Co-ordinated, coherent behaviour based on agreement among the Union and its member states where comparable and compatible methods are used in pursuit of a single objective and result in an uncontradictory (foreign) policy»⁶.

Asimismo, diversos autores han identificado tres tipos de coherencia que operan en diferentes planos: horizontal, vertical e institucional⁷. Por un lado, la coherencia horizontal significa que las diversas políticas emprendidas por la UE —con objetivos distintos— deben ser coherentes entre sí, en especial cuando conllevan implicaciones exteriores; la vertical implica que las políticas nacionales de los Estados miembros han de ser compatibles con las acordadas por la UE; y la coherencia institucional se refiere a que los dos conjuntos de instituciones, órganos y procedimientos (uno comunitario y otro intergubernamental) con los que la UE ha venido gestionando sus relaciones exteriores deben actuar de modo coordinado.

Siguiendo a Nuttall, el debate sobre la cuestión de la coherencia parte de tres pre-sunciones erróneas⁸: en primer lugar, la coherencia es contemplada como un concepto

1, pp. 5-48; y PORTELA, C.; RAUBE, K. «The EU Polity and Foreign Policy Coherence». *Journal of Contemporary European Research*. 2012, vol. 8, n.º 1, pp. 3-20.

4 *Ibidem*.

5 TIETJE, C. «The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy». *European Foreign Affairs Review*. 1997, vol. 2, pp. 212-217; DUKE, S. *Consistency as an Issue in EU External Activities*. Maastricht: European Institute of Public Administration 1999, p. 3; HERTOOG, L.; STROB, S. «Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rotting of an Ambiguous Term». *European Foreign Affairs Review*. 2013, vol. 18, n.º 3, pp. 373-388; y ESTRADA CAÑAMARES, M. «Building Coherent EU Responses': Coherence as a Structural Principle in EU External Relations». En: CREMONA, M. (ed.). *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford: Hart 2018, pp. 252-253.

6 KRENZLER, H.-G.; SCHNEIDER, H. «The Question of Consistency». En: REGELSBERGER, E.; DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P.; WESSELS, W. (eds.). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner 1997, p. 134.

7 Véase NUTTALL, S. «Coherence and Consistency». En: HILL, Ch. ; SMITH, M. (eds.). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2005, p. 92 y ss.; y GAUTIER, P., *Op. cit.*; KRENZLER, H.-G.; SCHNEIDER, H., *Op. cit.*, pp. 133-151; y TIETJE, C. *Op. cit.*, pp. 224-233.

8 NUTTALL, S., *Op. cit.*, p. 92.

único, cuando es el nexo de diferentes problemas con soluciones no siempre compatibles; en segundo lugar, la coherencia siempre es vista como un valor positivo, pese a que puede resultar positivo mantener la distinción entre dos tipos diferentes de política exterior, una más parecida a la diplomacia clásica y otra más «estructural» y económica-comercial, más específica de la UE; en tercer lugar, se suele dar preferencia a las consideraciones de política exterior si surgen problemas de coherencia, cuando puede suceder que otorgar prioridad a los enfoques nacionales puede llevar a una solución más democrática.

La necesidad de lograr coherencia se hacía más acusada conforme crecía la estructura institucional y orgánica de la Unión Europea. La complicación es mayor porque estamos ante una organización internacional (no ante un Estado con un cerrado y único proceso de adopción de decisiones, y mecanismos precisos de arreglo de disputas). En la UE el proceso de adopción de decisiones es externo, en desarrollo y reflejo de las diferentes perspectivas sobre la gobernanza de la propia UE. Por eso, la búsqueda de la coherencia en sus políticas —y particularmente en su acción exterior— se ha convertido en una obsesión⁹.

La evolución de la política de defensa de la Unión Europea

Es sabido que las Comunidades Europeas surgieron como un proyecto de concordia para superar los enfrentamientos bélicos anteriores entre países vecinos. Pese a la abortada iniciativa de la Comunidad Europea de Defensa de 1954, décadas después el final de la Guerra Fría y la guerra de los Balcanes concienciaron a los europeos de la necesidad de avanzar en materia de seguridad y defensa.

Hasta el Tratado de Maastricht de 1992, el antecedente convencional de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se encontraba en la Cooperación Política Europea (CPE), procedimiento de cooperación intergubernamental institucionalizado

⁹ Hasta 16 cláusulas de los vigentes Tratados se refieren al concepto de coherencia. Véase ESTRADA CAÑAMARES, M., *Op. cit.*, p. 244 y ss. Así, por ejemplo, la Estrategia Europea de Seguridad (de 2003) dedicaba todo un epígrafe a esta necesidad de ser más coherentes: «La Unión Europea ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de las crisis. [...] Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades. [...] La clave de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa consiste en que juntos somos más fuertes. [...] El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. [...] Resulta fundamental para la lucha tanto contra el terrorismo como contra la delincuencia organizada mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior. [...] Hace falta mayor coherencia no solo entre los instrumentos de la Unión sino también en las actuaciones exteriores de cada uno los Estados miembros. [...] También hacen falta políticas coherentes a escala regional, concretamente a la hora de encarar conflictos».

por el Acta Única Europea (AUE) de 1986 (título III, art. 30)¹⁰, pero cuyo origen se remonta a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de diciembre de 1969, donde se solicitó a los ministros de asuntos exteriores un informe sobre cooperación en política exterior¹¹, que sería presentado y aprobado en Luxemburgo en 1970¹². Dentro de la estructura de la Cooperación Política Europea, el órgano principal eran las reuniones de los ministros de asuntos exteriores, y a partir de ahí se institucionaliza un conjunto de órganos como el Comité Político, una Secretaría de la CPE y una «Red de Corresponsales Europeos» (COREU), compuesta por funcionarios de los ministerios nacionales de exteriores.

En esos años comienza a desarrollarse el concepto de coherencia en la política exterior europea, que aparece por primera vez de modo oficial en la Cumbre de París de diciembre de 1974¹³, y ya se desarrolla en el Acta Única Europea, que indicaba lo siguiente:

«Las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las políticas convenidas en el seno de la Cooperación Política Europea deberán ser coherentes.

La Presidencia y la Comisión, cada una según sus competencias propias, tendrán la especial misión de velar por la búsqueda y mantenimiento de dicha coherencia»¹⁴.

10 El Acta Única Europea fue firmada por todos los Estados comunitarios en febrero de 1986, y entró en vigor el 1 de julio de 1987 (DOCE L 169, de 29 de junio de 1987).

11 «Comunicado final de la Conferencia de La Haya de 1969», *Boletín de las CC.EE.*, 1970, n.º 1, pp. 12-17.

12 «Informe de los ministros de relaciones exteriores de los Estados miembros sobre los problemas de la unificación política (Informe de Luxemburgo) de 1970», *Boletín de las CC.EE.*, 1970, n.º 11, pp. 9-15. Años más tarde, el «Segundo informe sobre cooperación política europea en materia de política exterior» de Copenhague de 1973 (*Boletín de las CC.EE.*, 1973, n.º 9, pp. 14-21) articuló su estructura, definió sus líneas comunes y aplicó una diplomacia concertada. Véanse MARIÑO MENÉNDEZ, F. «El sistema de Cooperación Política Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1980, vol. 7, n.º 2, pp. 607-631; DE SOLA DOMINGO, M. «La Cooperación Política Europea». *Anuario del Centro de la UNED*. 1985, vol. 2, pp. 49-62.

13 La Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la CEE —Cumbre de París—, en su Declaración General de 10 diciembre de 1974, señalaba lo siguiente:

Reconociendo la necesidad de un acercamiento global a los problemas internos que plantea la construcción europea, y a aquéllos con los cuales Europa se halla enfrentada en el exterior, los jefes de gobierno estiman que procede asegurar el desarrollo y la coherencia de conjunto de las actividades de las Comunidades y de los trabajos de la cooperación política [...].

Con vistas a garantizar la coherencia de las actividades comunitarias y la continuidad del trabajo, los ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en el Consejo de la Comunidad, actuarán como promotores y coordinadores [...].

14 Artículo 30.5 AUE. Ya su preámbulo señalaba en uno de sus párrafos: «Conscientes de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y de

Era la primera vez que un tratado comunitario establecía la obligación de coherencia en la política exterior de la UE (entre las políticas comunitarias y la CPE), y además confería a la Presidencia y a la Comisión la responsabilidad de garantizar su cumplimiento.

En la Cooperación Política Europea del Acta Única, la cuestión de la seguridad se concebía como un modo de contribuir al «desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior» (art. 30.6.a AUE), pero se circunscribía la coordinación de las posiciones de los Estados miembros en este ámbito a los aspectos políticos y económicos de la seguridad —excluyéndose artificiosamente los demás aspectos—, y se asumía la posibilidad de que determinados Estados miembros desarrollaran una cooperación más estrecha «en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la Alianza Atlántica» (art. 30.6.c AUE)¹⁵.

En la práctica, el Acta Única estuvo vigente durante un período de tiempo especialmente turbulento —finales de los años ochenta y comienzo de los noventa del siglo xx—. Así, por ejemplo, ante el conflicto en la antigua Yugoslavia, la Comunidad Europea desarrolló múltiples esfuerzos de pacificación: ofreció sus buenos oficios y su mediación para resolver el conflicto; presionó a las partes para que aceptasen acuerdos de cese del fuego y el despliegue en la región de observadores de la Comunidad Europea; inauguró diversas conferencias internacionales con la presentación de planes de paz sobre Yugoslavia; estableció una Comisión de Arbitraje (Comisión Badinter) para resolver cuestiones jurídicas sobre la organización estatal de Yugoslavia, el reconocimiento internacional y las relaciones entre las repúblicas exyugoslavas; impuso sanciones sobre las repúblicas que no cooperaban en una solución pacífica; y decidió que Yugoslavia se estaba disolviendo, y por tanto procedió al reconocimiento de Eslovenia, Croacia y de Bosnia-Herzegovina. Asimismo, la Comunidad aplicó determinadas decisiones sancionadoras del Consejo de Seguridad contra terceros Estados en diferentes crisis¹⁶.

La posterior Conferencia Intergubernamental para revisar el TCE, entre diciembre de 1990 y diciembre de 1991 adoptó el Tratado de la Unión Europea, firmado en

actuar con coherencia (cohesión) y solidaridad, con objeto de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia [...].»

¹⁵ En este sentido, véanse CARDONA LLORENS, J. «La dimensión de la seguridad en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». En: MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, L. (ed.). *Historia y Derecho. Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Arcadio García Sanz*. Valencia: Tirant lo Blanch 1995, p. 179; LINÁN NOGUERAS, D. J. «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1992, vol. 19, n.º 3, p. 817; AZNAR GÓMEZ, M. J. «¿Es posible una *identidad europea de defensa*? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 1998, vol. 2, n.º 4, p. 621.

¹⁶ Así fueron aprobados, por ejemplo, los Reglamentos (CEE) 2340/1990 y 3155/1990 (embargo contra Irak), 945/1992 (contra Libia) o 1432/1992 (contra la República Federal de Yugoslavia). Véase PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*. Madrid: UAM 1991.

Maastricht el 7 de febrero de 1992 (TUE o Tratado de Maastricht)¹⁷. Este se asentaba en tres pilares, uno comunitario y otros dos de cooperación intergubernamental, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)¹⁸ y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior. El TUE señalaba como uno de los objetivos de la Unión Europea «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común» (artículo B), si bien la defensa en la PESC aparecía como un deseo de futuro, estaba relativamente institucionalizada en el marco de la UEO (art. J.4.2 TUE) y quedaba separada de las «acciones comunes» del artículo J.3 TUE.

Debemos tener en cuenta que el contexto del sistema internacional pos-Guerra Fría obligaba a la UE a consolidar la coherencia en sus actividades exteriores (al surgir una UE con una estructura en tres pilares). Algunos factores destacables eran el mayor desarrollo institucional y orgánico operado en la Unión, la necesaria asunción de la «seguridad» como ámbito de relevancia para la UE con el final de la Guerra Fría, la adopción de un número creciente de decisiones que no operaban únicamente dentro de uno de los pilares, la necesaria coordinación de los Estados miembros con organizaciones a ellos comunes como la OTAN o Naciones Unidas, la creciente regionalización de las actividades exteriores y la existencia de vínculos especiales que mantienen algunos de los Estados miembros con diversos países y regiones¹⁹.

Debido a su interdependencia continua, el TUE regulaba conjuntamente la política exterior y la política común de seguridad, con varios objetivos genéricos entre los que se encuentra el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros (art. J.1.1 y 2 TUE). En buena medida, la PESC del TUE codificaba y mejoraba la práctica existente hasta ese momento, pero no transformaba el modelo de cooperación ya existente²⁰. De hecho, la PESC se diferencia con claridad de las políticas comunitarias, y no cuenta con los instrumentos jurídicos de aquellas, como los reglamentos o las directivas, sino con otros mecanismos distintos —posiciones y acciones comunes—. Pero, si bien la PESC era un ámbito excluido del Derecho comunitario y distinto al de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, sin embargo sí que se establecían importantes e ineludibles conexiones entre ambos, conocidas como «puentes» o «pasarelas», tanto funcionales —pues la aplicación de las posiciones y acciones

¹⁷ Véanse ROBLES CARRILLO, M. A. *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Madrid: McGraw-Hill 1997, pp. 92-105; BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid: La Catarata 1995, p. 127 y ss.

¹⁸ Sobre el pilar de la PESC en el Tratado de Maastricht, pueden consultarse, entre otros, LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Op. cit.*, pp. 797-825; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad». *Revista de Instituciones Europeas*. 1993, vol. 20, n.º 3, pp. 773-796.

¹⁹ DUKE, S., *Op. cit.*

²⁰ Véase, *ad exemplum*, PIÑOL RULL, J. L.; GONZÁLEZ BONDÍA, A. «El lento establecimiento de una política europea de defensa común». *Anuario Internacional CIDOB* 1994, p. 131.

comunes puede exigir el ejercicio de competencias comunitarias— como orgánicas — con la instauración de un marco institucional único para toda la Unión Europea que garantice la coherencia y la continuidad de las acciones desarrolladas en los diversos pilares (artículo C TUE)— y presupuestarias —pues el presupuesto comunitario cubriría los gastos administrativos de la PESC y, en caso de decisión unánime del Consejo, también los operativos (arts. J.II.2 TUE; y 199, párrafo 2, TCE)—²¹.

En este sentido, se hacía un especial hincapié en consolidar el principio de coherencia en la acción exterior de la UE:

«La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas»²².

El sistema jurídico aplicable a los ámbitos no comunitarios de la Unión Europea —entre ellos la PESC— era el Derecho internacional público, al carecerse de un ordenamiento jurídico específico para esos ámbitos.

La naturaleza intergubernamental de la PESC se comprueba con facilidad en el predominio del principio de unanimidad en la adopción de decisiones, la falta de participación o de control político efectivo del Parlamento Europeo (art. J.7 TUE), o en la exclusión del control judicial del Tribunal de Justicia de las Comunidades con respecto a las disposiciones del título V (art. L TUE)²³. La responsabilidad política de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la PESC recaía exclusivamente en el Consejo (art. J.I.4 TUE).

En el Tratado de Maastricht se establecen diversas técnicas para realizar los objetivos de la política exterior y de seguridad común: se preveía una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de una política común a través de la información mutua y la concertación en el seno del Consejo (arts. J.I.3 y J.2.1 TUE); el Consejo podía definir una posición común cuando lo estimase oportuno, y los Estados miembros tenían que vigilar la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes de la Unión Europea, debiendo defenderlas en las organizaciones

21 REMIRO BROTONS, A. «Política Exterior Común». En: REMIRO BROTONS, A. (ed.). *Breve Diccionario del Tratado de Unión Europea*. Madrid: Política Exterior-CERI 1993, pp. 206-207.

22 Artículo C, segundo párrafo, TUE. Véanse NEUWAHL, N. «Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of “Consistency” under the Treaty on European Union». En: TWOMEY, P. M.; O’KEEFFE, D. (eds.). *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. Londres: Chancery 1994, pp. 227-246; y TIETJE, C., *Op. cit.*, pp. 211-233.

23 WESSEL, R. A. *The European Union’s Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*. La Haya: Kluwer 1999, pp. 216-217, que sin embargo concede algún limitado papel de supervisión a los parlamentos y los tribunales nacionales. *Ibidem*, pp. 230-234.

y las conferencias internacionales (art. J.2.2 y 3 TUE); además, se dispone el desarrollo gradual de acciones comunes «en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen importantes intereses en común» (art. J.1.3 *in fine* TUE), y que supongan la aplicación de acciones operacionales.

En efecto, una novedad significativa de la PESC es la facultad del Consejo —que no obligación jurídica— de adoptar, en principio «por unanimidad», acciones comunes sobre una cuestión de política exterior y de seguridad, velando por la unidad, coherencia y eficacia de la actuación de la Unión (art. J.8.2 TUE). En esta no cabe aplicar la mayoría cualificada a las cuestiones de seguridad, sujetas a la regla general de la unanimidad (art. J.4.3 TUE).

De este modo, frente a la posición común, que supone la manifestación de la postura de la UE ante una determinada situación o conflicto, constituyendo así un ejemplo de diplomacia declarativa, la decisión de una acción común se configura como el instrumento supremo de la PESC. El Consejo Europeo aprobó en junio de 1992 un informe que establecía el primer conjunto de directrices generales para la acción común²⁴, reafirmando los principios de subsidiariedad, acervo comunitario, consistencia y los objetivos establecidos en el propio TUE. Desde entonces, se aprobaron por ejemplo acciones comunes sobre el envío de ayuda humanitaria a Bosnia-Herzegovina²⁵, el apoyo continuado a la Administración de Móstar por parte de la UE²⁶, la aplicación del plan de paz para Bosnia-Herzegovina²⁷, el apoyo al proceso electoral en ese país²⁸, etc.

Institucionalmente, el Consejo es la institución principal de la PESC, con la responsabilidad de realizar la política exterior de la Unión. La presidencia rotatoria del Consejo asume la representación de la Unión Europea en materia de la PESC y es la responsable de la ejecución de las acciones comunes (art. J.5.1, 2 y 3 TUE). Un Comi-

²⁴ Véase el «Informe al Consejo Europeo de Lisboa sobre el probable desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común», de 25 de junio de 1992, aprobado por el Consejo Europeo de Lisboa, de 26-27 de junio de 1992, en *Boletín de las CC.EE.*, 1992, n.º 6, punto 1.31, pp. 19-22.

²⁵ Véanse, por ejemplo, las Decisiones del Consejo 93/603/PESC, de 8 de noviembre de 1993 (DOCE L 286, de 20 de noviembre de 1993, pp. 1-2); 93/729/PESC, de 20 de diciembre de 1993 (DOCE L 339, de 31 de diciembre de 1993, p. 3); 94/308/PESC, de 16 de mayo de 1994 (DOCE L 134, de 30 de mayo de 1994, p. 1); y 95/516/PESC, de 4 de diciembre de 1995 (DOCE L 298, de 11 de diciembre de 1995, p. 3).

²⁶ *Ad exemplum*, las Decisiones del Consejo 94/790/PESC, de 12 de diciembre de 1994 (DOCE L 326, de 17 de diciembre de 1994, p. 2); 95/23/PESC, de 6 de febrero de 1995 (DOCE L 33, de 13 de febrero de 1995, p. 1); 95/552/PESC, de 19 de diciembre de 1995 (DOCE L 313, de 27 de diciembre de 1995, p. 1); Acción Común 96/442/PESC, de 15 de julio de 1996 (DOCE L 185, de 24 de julio de 1996, pp. 2-4); Acción Común 96/476/PESC, de 26 de julio de 1996 (DOCE L 195, de 6 de agosto de 1996, pp. 1-2).

²⁷ A partir de la Decisión del Consejo 95/545/PESC, de 11 de diciembre de 1995 (DOCE L 309, de 21 de diciembre de 1995, p. 2).

²⁸ Acción Común 96/406/PESC, de 10 de junio de 1996 (DOCE L 168, de 6 de julio de 1996, p. 1).

té Político (COPO), procedente de la CPE del Acta Única, supervisaría la situación, contribuiría a definir la PESC mediante dictámenes al Consejo, y vigilaría su ejecución (art. J.8.5 TUE); el COREPER (Comité de Representantes Permanentes de los Estados Miembros) continuaba como órgano preparador de los trabajos del Consejo²⁹; y la Secretaría General del Consejo prestaba asistencia administrativa³⁰.

También la Comisión es habilitada por el Tratado de Maastricht —junto a los Estados miembros— para plantear al Consejo cuestiones y presentarle propuestas sobre cualquier cuestión relacionada con la PESC, además de contribuir a garantizar, junto con el Consejo, la coherencia entre la PESC y las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, y contribuir a la representación de la UE en terceros países a través de sus representaciones internacionales y sus delegaciones en el exterior (arts. J.6, J.8.3 y J.9 TUE). En general, la Comisión se encontraba en la PESC en un nivel de igualdad con los Estados.

Por su parte, el Parlamento Europeo tenía un limitado control político en este pilar intergubernamental: derecho a ser informado regularmente por la Presidencia del Consejo y por la Comisión sobre el desarrollo de la PESC y a consultarle los aspectos principales y las opciones básicas; formular preguntas o recomendaciones al Consejo; y celebrar un debate sobre los progresos alcanzados (art. J.7 TUE)³¹.

Sobre la financiación de la PESC, sus gastos administrativos correrían a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas —como manifestación del principio de unidad institucional—³²; y en los gastos operativos por la ejecución de la PESC, el Consejo podía decidir por unanimidad que fueran sufragados con cargo al presupuesto comunitario, o declarar que tales gastos siguieran siendo abonados por los Estados miembros según la clave de reparto que eventualmente se estableciera (art. J.II.2 TUE)³³. En realidad, el TUE permite vincular la estructura comunitaria a la ejecución de la PESC en dos ámbitos concretos: el presupuestario —como hemos visto— y las sanciones (art. 228 A TCE).

29 El artículo J.II.1 TUE disponía la aplicabilidad del artículo 151 TCE en la PESC.

30 Según la Declaración (n.º 28) de la CIG'92 relativa a las disposiciones prácticas en el ámbito de la PESC, la Secretaría de la Cooperación Política Europea se incorporó a la Secretaría General del Consejo como una división autónoma especial bajo la dirección del secretario general.

31 Sobre el control parlamentario de la PESC, véase, por ejemplo, COSIDÓ GUTIÉRREZ, I. «La Política Exterior y de Seguridad Común: la cuestión nuclear». En: CESEDEN. *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el nuevo marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)*. Madrid: Ministerio de Defensa 1996, pp. 24-25.

32 Véanse el artículo J.II.2 TUE y el artículo 199 TCE. Véase ROBLES CARRILLO, M. A. «La financiación de la PESC». *Revista de Instituciones Europeas*. 1995, vol. 22, n.º 1, pp. 116 y 119.

33 Al poder incluirse los gastos en el presupuesto de la Comunidad Europea, quedaban expuestos al procedimiento comunitario y, por tanto, a la fiscalización y control del Tribunal de Cuentas, como se deduce de los artículos 188 A y 188 C del Tratado de la Comunidad Europea. MARTÍN ARRIBAS, J. J. «Consideraciones sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». *Gaceta Jurídica*. 1994, B-95, p. 24.

En cuanto a sus relaciones con otras organizaciones pertinentes, el Tratado de Maastricht disponía que la PESC abarcaría «todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea» (art. J.4.1 TUE). Quedaban configurados tres ámbitos materiales distintos en la PESC en esta materia: la seguridad común, plenamente integrada en la PESC; la política de defensa común; y la defensa común, estos dos últimos como proyectos consecutivos de futuro. En realidad, son tres etapas del mismo proceso.

Las decisiones con repercusiones en el ámbito de la defensa no adoptan la forma de acciones comunes, sino que el Consejo de la Unión de forma unánime toma las decisiones necesarias para definir y ejecutar la PESC, que desarrollará y pondrá en práctica la Unión Europea Occidental (UEO). Esta organización «forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea», y esta le pide que «elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. J.4.2 TUE).

El TUE no llegaba a fijar el proceso de adopción de una política común de seguridad. En efecto, la defensa común en el Tratado de Maastricht se concibe como un objetivo, no obligatorio, sino deseable, a alcanzar cuando llegue a definirse una política de defensa común (art. J.4.1 TUE). El Tratado de Maastricht abre el proceso de integración de la UEO como componente defensivo de la Unión Europea, aunque no todos los Estados miembros de la Unión Europea formaban parte de la UEO³⁴.

Además, en este título V del TUE se recogían algunas cautelas en materia de política de seguridad, como que:

«La política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco» (art. J.4.4 TUE)³⁵.

34 Por eso, en la Conferencia Intergubernamental de 1992 en Maastricht los Estados miembros de ambas organizaciones formularon dos Declaraciones relativas a la UEO, y asimismo se animaba a los otros Estados miembros europeos de la OTAN a adquirir el estatuto de miembros asociados de la UEO, para así cumplir el objetivo de ir construyendo la UEO por etapas como componente defensivo de la Unión Europea para el desarrollo de una genuina identidad europea de seguridad y defensa, y como medio de fortalecimiento del pilar europeo de la Alianza Atlántica. «Declaración de Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Reino Unido, que son miembros de la Unión Europea Occidental», párrafos 1 y 2; y también la «Declaración de Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido que son miembros de la UEO, así como miembros de la UE, sobre la función de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica», puntos 1-4.

35 Esta disposición se refería de forma implícita a la situación particular de algunos Estados miembros —o que lo iban a ser en breve plazo— como Austria, Finlandia o Suecia con sus estatutos jurídicos de neutralidad, las posiciones matizadas en cuestiones de seguridad de Dinamarca e Irlanda, o el régimen especial de Francia y el Reino Unido en cuanto potencias nucleares.

Además, estas disposiciones sobre seguridad y defensa «no serán óbice al desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o varios Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente Título»³⁶.

Así se reconocía el carácter heterogéneo de cualquier sistema europeo de seguridad. Ahora bien, en la práctica posterior, el grado de cooperación alcanzado en materia de fuerzas multinacionales entre distintos Estados miembros —España incluida— llegó mucho más lejos que lo previsto de forma genérica en el artículo J.4.1 del Tratado de Maastricht.

Una novedad de la PESC consistía en atribuir al Consejo el poder de adoptar posiciones comunes por unanimidad, vinculantes para todos los Estados miembros de la UE. Un defecto era que las cláusulas de la PESC adolecían en el Tratado de Maastricht de una redacción muy compleja, ambigua e imprecisa en sus definiciones³⁷, lo que permitía a los Estados realizar las interpretaciones más favorables a sus intereses nacionales³⁸.

Desde la entrada en vigor del TUE, el Consejo desarrolló claramente la actividad normativa en materia de PESC, a partir de la determinación de sus ámbitos materiales en las orientaciones generales presentadas por el Consejo Europeo en sucesivas ocasiones (Consejos Europeos de Bruselas de 29 de octubre y 11 de diciembre de 1993, y de Corfú de 25 de junio de 1994³⁹), prefiriéndose mayoritariamente la financiación comunitaria de los gastos operativos, por su mayor eficacia y rapidez⁴⁰.

Pero la aplicación del TUE no fue todo lo avanzada que se deseaba: había concitado excesivas expectativas para sus considerables inconsistencias y deficiencias, además de no dotarle de medios y recursos jurídicos, económicos o militares suficientes para materializarse en la práctica⁴¹, por lo que se dedicaba a emitir muchas más declaraciones que decisiones⁴². Como mucho, la PESC estaba sirviendo para reforzar la coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros de la UE. Además, la

36 Artículo J.4.5 TUE.

37 MARTÍN ARRIBAS, J. J., *Op. cit.*, p. 10.

38 No obstante, se trataba con todo de un «avanzado sistema de información, cooperación y concertación entre Estados soberanos sobre bases institucionales», que iba a condicionar y unificar las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros de la UE. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., *Op. cit.*, pp. 795-796.

39 Véase *Boletín de las CC.EE.*, 1993, n.º 10, p. 8; *ibídem*, 1993, n.º 12, pp. 12-13; *Boletín UE*, 1994, n.º 6, pp. 16-18.

40 ROBLES CARRILLO, M. A., 1995, *Op. cit.*, p. 123.

41 Por ejemplo, véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común, junio de 1997 (PE. 260/312).

42 BARBÉ, E. en *ídem* (coord.). *Política Exterior Europea*. Barcelona: Ariel 2000, pp.124-127; LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Flexibilité et Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l'Union

experiencia empírica del conflicto armado en la ex-Yugoslavia demostró la inoperancia de la CE/UE en la gestión de esa crisis pese a sus incesantes esfuerzos mediadores en las sucesivas conferencias negociadoras, el establecimiento y despliegue de una misión observadora en la región (la Misión de Observación de la Comunidad Europea [ECMM]), el desarrollo de algunas iniciativas de asistencia (la Fuerza Específica de la Comunidad Europea para Ayuda Humanitaria) y de gestión territorial temporal (la Administración de la Unión Europea en Móstar), o la consagración de los Estados miembros de la UE como los contribuyentes principales de personal a la operación de mantenimiento de paz de la ONU en la zona (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas [UNPROFOR]). La relegación de la Unión Europea a un segundo plano continuó en los Acuerdos de Paz de Dayton y en las posteriores fuerzas militares internacionales desplegadas en Bosnia-Herzegovina bajo la dirección y control de la Alianza Atlántica (IFOR y SFOR).

Por esas razones surgió la necesidad de revisar el Tratado de la Unión Europea con el fin de hacerlo más operativo y dinámico, y así se convocaría la Conferencia Intergubernamental de los representantes de los Estados miembros de 1996 (CIG'96), que daría lugar al Tratado de Ámsterdam —firmado en 1997 y en vigor en 1999—. El ámbito de la PESC —título V del TUE— se mantiene al igual que en Maastricht como ámbito de cooperación intergubernamental, pero son reformadas especialmente las disposiciones relativas a la defensa, sin perjuicio de que la PESC continuaría abarcando «todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común» (art. 17.1 TUE), lo que resultaba reiterativo.

El propósito del Tratado de Ámsterdam consistía en conseguir mejoras sensibles en la eficacia, coherencia, credibilidad y visibilidad de la PESC⁴³, gracias a los siguientes avances:

1. Mejor sistematización de los contenidos del título V, dedicado a la PESC.
2. Definición más precisa y mejor estructuración de los instrumentos de la PESC, tanto de sus principios y orientaciones generales, como la determinación del nuevo instrumento de las estrategias comunes en «ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común», «*incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa*» (arts.12 y 13.1 UE); la adopción de acciones comunes; la aprobación de posiciones comunes; y el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros⁴⁴.

européenne». En: AA. VV., *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*. Bruxelles: Bruylant 1999, pp. 1155-1156.

43 REMIRO BROTONS, A. «¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?». *Gaceta Jurídica*. 1998, n.º 29, pp. 80-85; BARBÉ, E. «La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de la Unión Europea». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 1997, n.º 1, p. 12 y ss.

44 CONDE PÉREZ, E. *Los instrumentos de la política exterior de la Unión Europea*. Madrid: UCM 2002, pp. 65-77; ÁLVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*. Madrid: Dykinson 2003, pp. 176-202.

El Consejo recomendará al Consejo Europeo las estrategias comunes y las aplicará, en particular a través de la adopción de acciones y posiciones comunes (art. 13.3 UE). Por un lado, las acciones comunes «se referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión» y «serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción» (art. 14.1 y 3 UE); por otro lado, las posiciones comunes «definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático» y «los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales» con ellas (art. 15 UE).

3. Cierta avance en el proceso de adopción de decisiones del Consejo sobre la PESC. Si bien se mantenía la unanimidad como regla general (art. 23.1 UE), sin embargo eran admitidos ciertos mecanismos de flexibilización, como la abstención constructiva o la mayoría cualificada (salvo decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, que siempre exigían unanimidad —si bien cabía la abstención constructiva—); y las cuestiones procedimentales serían decididas por el Consejo por mayoría simple de sus miembros (art. 23.3 UE).
4. Creación de una estructura orgánica y funcional específica para la PESC. La Presidencia asume la representación de la UE en materia de PESC, se responsabiliza de la ejecución de las decisiones adoptadas y cuenta con la asistencia del secretario general del Consejo, que, elegido por unanimidad por ese Consejo (art. 207.2 CE), «ejercerá las funciones de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común» (art. 18 UE), contribuyendo en particular a «la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda [...] dirigiendo el diálogo político con terceros» (art. 26 UE). Así, se personifica la PESC en el secretario general del Consejo, con el fin de dotarla de mayor visibilidad y coherencia.

El Tratado de Ámsterdam recuerda la responsabilidad del Consejo y la Comisión en la garantía de la coherencia del conjunto de la acción exterior de la UE, cooperando a tal fin y asegurando la realización de la misma (art. 3 UE). Con respecto a la Comisión, el texto convencional subraya la plena asociación de esta a los trabajos de la PESC (arts. 18.4 y 27 UE), y le otorga el derecho de iniciativa, compartido con los Estados miembros (art. 22.1 UE). En cuanto al Consejo, puede solicitar a la Comisión la presentación de propuestas adecuadas para garantizar la ejecución de una acción común (art. 14.4 UE); puede designar «un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas» (art. 18.5 UE); y puede celebrar acuerdos con Estados y organizaciones internacionales para llevar la PESC a la práctica (art. 24 UE), que sin embargo no pueden suponer traspaso alguno de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea⁴⁵, y que además no serán vinculantes para el Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare la necesidad de ajustarse a su propio procedimiento constitucional interno. El secretario ge-

45 Cf. Declaración (n.º 4) sobre los artículos 24 y 38 del Tratado de la Unión Europea.

neral del Consejo y Alto Representante de la PESC iba a dirigir una novedosa Unidad de planificación de la política y de alerta rápida.

Por otro lado, el Parlamento Europeo seguía teniendo en Ámsterdam un papel secundario en este ámbito —como en el Tratado de Maastricht—, y las disposiciones de la PESC se mantenían fuera del control judicial del Tribunal de Justicia⁴⁶.

5. Incorporación al Tratado de Ámsterdam de las misiones recogidas en la Declaración de Petersberg del Consejo de la UEO de junio de 1992: misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y otras en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz (art. 17.2 UE). Los Estados miembros mantenían su libertad discrecional para decidir si participan o no en esas misiones.
6. Una mayor comunitarización —y simplificación de los procedimientos— de la financiación de la PESC, pues como regla general no solo los gastos administrativos sino también los gastos operativos corren a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, exceptuando los relativos a las citadas misiones *Petersberg* y los supuestos en que el Consejo decida otra cosa por unanimidad (art. 28.2, 3 y 4 UE)⁴⁷.
7. El Tratado de Ámsterdam regulaba las relaciones de la Unión Europea con la UEO y con la OTAN: por un lado, en cuanto a la UEO se preveía una posible fusión con la Unión Europea mediante una incorporación selectiva de competencias y funciones que anteriormente se encontraban en exclusiva en el seno de la UEO⁴⁸. No obstante, ambas organizaciones mantenían en el marco del Tratado de Ámsterdam su propia subjetividad política y jurídica con una relación de asociación reforzada, en virtud de la cual la UEO ofrecía a la Unión Europea una cierta capacidad operativa y contribuía a la formula-

46 Art. 46 UE.

47 La financiación de la PESC fue organizada por un Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, firmado el 16 de julio de 1997 (DOCE C 286, de 22 de septiembre de 1997, pp. 80-81), y reemplazado por uno nuevo de 6 de mayo de 1999 (DOCE C 172, de 18 de junio de 1999, pp. 1-22).

48 Según el Tratado de Ámsterdam, la UEO sigue formando «parte integrante del desarrollo de la Unión», que por su lado «recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. 17.3, primer párrafo, UE), y además «proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto» de «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz» (art. 17.1 y 2 UE) —las operaciones *Petersberg*—, en cuyo caso «todos los Estados miembros de la Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones» (incluidos los Estados no miembros de la UEO). Y la UEO seguía a la Unión en la «definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común», por lo que la Unión «fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión», en caso de decisión en ese sentido del Consejo Europeo (art. 17.1 UE). Véase también el Protocolo (n.º 1) sobre el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea.

ción de una doctrina europea de defensa: la UE se encargaba de la dirección y responsabilidad política en los ámbitos de seguridad y defensa, y la UEO de la preparación, organización y ejecución de las misiones militares.

Con respecto a la OTAN, se sigue respetando en Ámsterdam la primacía de la cobertura de la Alianza Atlántica para los Estados miembros que lo deseen, pues:

«La política de la Unión [...] no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros *que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)* y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco»⁴⁹.

Además, el propio Tratado de Ámsterdam admite expresamente el posible desarrollo de cooperaciones reforzadas «entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica», mientras no contravengan ni obstaculicen la cooperación establecida en la PESC⁵⁰.

En resumen, la Cooperación Política Europea del Acta Única era declarativa, reactiva y de comportamiento —no de resultado—, las decisiones se adoptaban por consenso, y se establecía una evidente separación entre el ordenamiento comunitario y la CPE, con deber de consulta únicamente en ámbitos de interés común, exceptuando la seguridad. En el Tratado de Maastricht, la PESC ya es ejecutiva mediante acciones y posiciones comunes, con una obligación de resultado y no solamente de comportamiento, y supera en parte la disparidad entre los terrenos comunitarios y de cooperación en política exterior. En el Tratado de Ámsterdam se limita, además, la regla de la unanimidad, se fortalece la unidad y coherencia, y se solidifica y expande la eficacia de la UE⁵¹.

Pero en la práctica, la política exterior común durante años produjo una abundante práctica declarativa, pero poco operativa. La PESC no era realmente una política verdaderamente común, sino un procedimiento para tratar de crearla de forma gradual, manteniéndose la voluntad política de los Estados miembros como el criterio decisivo para conseguirla. En el ámbito de la seguridad común, el Tratado de Ámsterdam incorporaba como novedad la defensa de la integridad de la Unión (art. 11.1 UE), y por eso los asuntos con repercusiones en defensa quedaban incluidos dentro de los principios y las orientaciones generales de la PESC, a ser definidos por el Consejo Europeo (art. 13.1 UE). Las experiencias de Bosnia-Herzegovina y de Kosovo habían

49 Artículo 17.1, tercer párrafo, UE. La cursiva es del autor.

50 Artículo 17.4 UE. GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El Tratado de Ámsterdam (1997) y la defensa de Europa». En: PELÁEZ MARÓN, J. M. (dir.). *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo*. Vol. 4. Córdoba: Universidad de Córdoba 1998, pp. 166 y 168.

51 ALDECOALUZÁRRAGA, F.; CORNAGO PRIETO, N. «El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial». *Revista Española de Derecho Internacional*. 1998, vol. 50, n.º 1, pp. 92-93.

demostrado en los años noventa la incapacidad europea de desplegar de modo autónomo fuerzas militares, de manera que la UE se veía abocada a conseguir gradualmente una capacidad propia en materia de seguridad y defensa común si quería dar auténtica credibilidad a su política exterior⁵².

Pero desde 1998 la evolución de la PESC se dirigió hacia la institucionalización gradual de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)⁵³, formalizándose en marzo de 1998 la Conferencia Europea de Jefes de Estado y de Gobierno, pese a ser una época de recortes presupuestarios nacionales de defensa de los Estados más relevantes de la Unión Europea.

Un primer paso vino dado por la Declaración conjunta franco-británica de Saint-Malo sobre defensa europea, de 4 de diciembre de 1998, que reconocía la necesidad de desarrollar una capacidad militar autónoma en la UE⁵⁴, y coincidía con una menor voluntad estadounidense en el sostenimiento del esfuerzo financiero preponderante de la seguridad europea.

El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 decidió incorporar la dimensión de la defensa común que supondría la incorporación de la UEO en el pilar de la Unión Europea correspondiente a la PESC, de forma que el Consejo (con la participación en su caso de los ministros de defensa) se encargaría del control político y la dirección estratégica de las operaciones de la UE. Así, este Consejo Europeo de Colonia aprobó una Declaración en la que exponía su intención de obtener los medios y las capacidades necesarias para poder asumir sus responsabilidades en seguridad y defensa, y dotar a la UE de una capacidad militar operacional en forma de fuerza de intervención rápida dedicada a ejecutar las misiones *Petersberg*, para lo que podría aprovecharse como núcleo el ya constituido Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo)⁵⁵. Así, se

52 AZNAR GÓMEZ, M. J., *Op. cit.*, pp. 619-638. El único precedente se encuentra en la Comunidad Europea de Defensa impulsada en los años cincuenta, pero que fracasó porque su tratado constitutivo no obtuvo la aprobación parlamentaria de Francia y esto frustró la convergencia militar en Europa durante décadas.

53 Véanse, por ejemplo, GONZÁLEZ VEGA, J. A. «Los “Acuerdos de Niza”, la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa». *Suplemento BEUR*. 2001, n.º 9, p. 13 y ss.; JORGE URBINA, J. «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 10, pp. 439-471; GONZÁLEZ ALONSO, L. N. «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 9, p. 199 y ss.; VILANOVA, P.; FERNÁNDEZ, N. (coords.). *Europa: el debate sobre defensa y seguridad*. Barcelona: Universidad de Barcelona 2001; ÁLVAREZ VERDUGO, M., *Op. cit.*; CEBADA ROMERO, A.; PÉREZ GONZÁLEZ, C. *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Dykinson 2003, p. 93 y ss.; GARCÍA PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid: UNED 2003, p. 59 y ss.

54 Véase su texto en el informe de la Asamblea de la Unión Europea Occidental, «L'UEO et la défense européenne: au-delà d'Ámsterdam», documento 1636, de 15 de marzo de 1999, anexo, p. 30.

55 «Declaración sobre el refuerzo de la política europea común en materia de seguridad y de defensa», de 3 de junio de 1999. Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia

diseñaron diversas estructuras y organismos políticos y militares de los que debía disponer la Unión Europea en el desarrollo de las misiones *Petersberg*, que iban a ser aprobados y precisados por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999⁵⁶.

En primer lugar, dicho Consejo Europeo de Helsinki decidió el establecimiento de tres órganos para institucionalizar la Política Europea de Seguridad y Defensa: un Comité Político y de Seguridad (CPS), con sede permanente en Bruselas e integrado por representantes nacionales, al que se otorgaban competencias decisorias para ejercer el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis; un Comité Militar, compuesto por los Jefes nacionales del Estado Mayor de la Defensa, representados por sus delegados, para suministrar asesoramiento militar al CPS y dirección operacional; y un Estado Mayor Europeo, que aportaría los conocimientos técnicos militares para apoyar la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, incluyendo la alerta temprana, la evaluación de la situación, la planificación estratégica y la conducción de las operaciones militares de la UE.

En segundo lugar, en ese Consejo Europeo de Helsinki la «Declaración del Milenio» incluyó la decisión de los Estados miembros de la UE de estar en condiciones de desplegar fuerzas militares en orden a integrar una Fuerza de Reacción Rápida Europea conjunta, de hasta 50°000 o 60°000 efectivos, con apoyo naval y aéreo para responsabilizarse de desarrollar en territorio europeo las denominadas «misiones *Petersberg*»⁵⁷. No se trataría de una fuerza militar permanente, sino de un conjunto de unidades militares asignadas por cada Estado comunitario, preparadas y disponibles para operar cuando se las activara por medio del principio de la cooperación voluntaria, modalidad consistente en que cada país decide de forma discrecional su contribución a cada misión concreta. Tales medios y unidades estarían también disponibles para desarrollar misiones de la OTAN⁵⁸.

El Consejo de la UE decidió en febrero de 2000 poner parcialmente en marcha la estructura institucional aprobada en el Consejo Europeo de Helsinki⁵⁹. Teniendo

en Boletín UE, 1999, n.º 6, punto I.58, pp. 35-36, que aprueba el informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea común de seguridad y defensa (doc. 8239/1/99 REV 1).

56 Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki en Boletín UE, 1999, n.º 12, punto I.9, para. 25-29, pp. 10-11.

57 Conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Helsinki, 10-11 de diciembre de 1999, en Boletín UE, 1999, n.º 12, punto I.9, para.28, pp. 10-11.

58 De hecho, la obtención de medios adecuados en esos ámbitos obligaba a la UE a concertar acuerdos con la OTAN para poder utilizar sus recursos. Véase el Consejo de Ministros de la UEO, *Audit of Assets and Capabilities for European Crisis Management Operations. Recommendations for Strengthening European Capabilities for Crisis Management Operations*, Luxemburgo, 23 de noviembre de 1999.

59 Así, véanse la Decisión del Consejo 2000/143/PESC, de 14 de febrero de 2000 (DOCE L 49, de 22 de febrero de 2000, p. 1), por la que se crea el Comité Político y de Seguridad provisional; la Decisión del Consejo 2000/144/PESC, también de 14 de febrero de 2000 (DOCE L 49, de 22 de febrero de 2000, p. 2), que creaba el órgano militar provisional, compuesto por representantes de los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los países miembros, para asesorar en el ámbito militar

en cuenta que el proyecto de la PESD no solo es de naturaleza militar, iniciaron su labor otra serie de órganos integrados en la Unión Europea, como un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis⁶⁰; un Centro de Situación/Célula de crisis, establecido por el Alto Representante de la PESC⁶¹; o un mecanismo de coordinación en la Secretaría General del Consejo, que creó una base de datos sobre las capacidades de policía civil para obtener y compartir información⁶².

Para completar el diseño de las capacidades operacionales de la UE y permitirle enfrentarse a todo tipo de crisis, el Consejo Europeo de Feira (Portugal) de junio de 2000 estableció el objetivo de contar con hasta 5000 agentes de policía preparados para su despliegue en 2003 en operaciones internacionales dirigidas a la prevención de conflictos y la gestión de crisis, reconociendo como áreas prioritarias de actuación el fortalecimiento del Estado de derecho, el reforzamiento de la Administración Local y la protección civil y el salvamento de personas⁶³.

Además de medios y capacidades, una auténtica Política Europea de Seguridad y Defensa precisa un marco doctrinal y conceptual definido, con una clara determinación de los propósitos perseguidos y los principios reguladores: así, el Consejo Europeo adoptó en 2003 la «Estrategia Europea de Seguridad», en calidad de concepto estratégico para adoptar una visión comprensiva sobre la seguridad y la defensa de Europa que permitiera identificar los objetivos estratégicos y la doctrina común de la Unión Europea⁶⁴, así como abordar mejor las amenazas y los retos mundiales mediante el empleo de medios e instrumentos apropiados⁶⁵. Las propuestas concretas para

al Comité Político y de Seguridad y al Alto Representante de la PESC; y la Decisión del Consejo 2000/145/PESC, de 14 de febrero de 2000 (DOCE L 49, de 22 de febrero de 2000, p. 3), relativa a los expertos nacionales en el ámbito militar en comisión de servicios en la Secretaría General del Consejo durante el período provisional.

60 Decisión del Consejo 2000/354/PESC de 22 de mayo de 2000 (DOCE L 127, de 27 de mayo de 2000, p.1).

61 Esa dependencia fue concebida ante el Consejo Europeo de Helsinki —Conclusiones de la Presidencia de ese Consejo Europeo, en Boletín UE, 1999, n.º 12, punto I.9, para. 25, p. 10; y el informe de la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis de la Unión Europea—.

62 Dicho mecanismo de coordinación había sido aprobado en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 (anexo 2 del anexo IV —sección B— de las Conclusiones de la Presidencia, en Boletín UE, 1999, n.º 12, p. 29).

63 Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Feira, Boletín UE, 2000, n.º 6, punto I.8, para. II, p. 9.

64 Dichos objetivos estratégicos —definidos en la Estrategia de 2003— eran tres: garantizar la seguridad interior, contribuir al establecimiento de un entorno de seguridad para Europa y promover la defensa europea mediante una cooperación institucionalizada con un «multilateralismo eficaz».

65 Esta Estrategia Europea de Seguridad de 2003 seguía los parámetros de las estrategias nacionales de seguridad o defensa, pues en ella colaboraron los órganos pertinentes de los Estados miembros. Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003, Boletín UE, 2003, n.º 12, apartado 1.32, para. 83-86; y ORTEGA, M. «Beyond Petersberg: missions

la aplicación de este concepto estratégico iban referidas a un multilateralismo eficaz centrado en Naciones Unidas, la lucha contra el terrorismo y estrategias regionales de conjunto para Oriente Medio y Bosnia-Herzegovina. Para determinar el régimen jurídico aplicable a las operaciones de la UE, sus Estados miembros celebraron un acuerdo relativo al estatuto del personal militar y civil destacado en las instituciones de la Unión, así como de los cuarteles generales, las fuerzas y el personal civil y militar (EU SOFA)⁶⁶, con una regulación muy similar a los acuerdos del mismo tipo concluidos por Naciones Unidas con diversos Estados en el marco de sus misiones de mantenimiento de la paz.

Puede suceder que a una operación determinada contribuyan algunos pero no todos los Estados miembros de la Unión Europea, junto con terceros Estados, y en esos casos resulta necesario el surgimiento de estructuras específicas, como por ejemplo el establecimiento en cada misión de un comité *ad hoc* para la dirección diaria de la operación. No obstante, la decisión de terminar una operación correspondería al Consejo de la UE, tras evacuar consultas con los Estados participantes en dicho comité.

Al precipitarse la absorción de las competencias de mantenimiento de la paz de la UEO por la Unión Europea —proceso concluido en diciembre de 2000—, esta entabló una relación formal con la OTAN, con un diálogo directo estratégico sobre zonas de alto riesgo entre órganos, grupos de trabajo y funcionarios de ambas instancias internacionales, y la celebración de diversos acuerdos —conocidos como «acuerdos de *Berlín Plus*»— para permitir el acceso a la UE de los recursos y capacidades colectivas atlánticas en operaciones dirigidas por la Unión Europea⁶⁷. Sobre el terreno, la OTAN y la UE trabajaron conjuntamente desde 2001 para poner fin al conflicto de la república exyugoslava de Macedonia.

La siguiente versión del TUE fue el Tratado de Niza, de 2000, que efectuaba algunas reformas relevantes en la PESC con respecto al Tratado de Ámsterdam⁶⁸:

for the EU military forces». En: GNESOTTO, N. (ed.). *EU Security and Defence Policy: the first five years (1999-2004)*. Paris: EU Institute for Security Studies 2004, pp. 82-84.

66 Este acuerdo fue firmado el 17 de noviembre de 2003 (DO C 321, de 31 de diciembre de 2003, pp. 6-16).

67 Acuerdo marco, a partir de la Declaración conjunta sobre la Identidad Europea de Seguridad y Defensa de 16 de diciembre de 2002; y acuerdo sobre seguridad de la información, de marzo de 2003. El Consejo de la UE había aprobado dicho acuerdo y autorizado a su presidente para firmarlo mediante su Decisión 2003/211/PESC, de 24 de febrero de 2003 (DO L 80, de 27 de marzo de 2003, pp. 35-38, con el texto del acuerdo). El mencionado acuerdo sustituyó a un previo acuerdo provisional de seguridad entre la Secretaría General del Consejo de la UE y la OTAN, formalizado mediante canje de notas de 26 de julio de 2000.

68 Véanse, por ejemplo, HERRERO DE LA FUENTE, A. A. «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la “cumbre” de Niza. La política europea de seguridad y defensa». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 63-78; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., *Op. cit.*, pp. 197-238; y JORGE URBINA, J., *Op. cit.*, pp. 439-471.

1. Desaparecían casi todas las referencias a la UEO en el TUE (art. 17 UE), como consecuencia de la integración de sus funciones de mantenimiento de paz y gestión de crisis en la UE.
2. Se afirmaba solemnemente que los acuerdos internacionales celebrados en el ámbito de la PESC serían vinculantes para las instituciones de la Unión (art. 24.6 UE Niza). Y si el acuerdo tiene como finalidad aplicar una acción común o una posición común, entonces el Consejo decidirá por mayoría cualificada (art. 24.3 UE Niza).
3. Quedaban expresamente incorporadas las cooperaciones reforzadas en la PESC, con la finalidad de defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto (art. 27 A.I UE Niza)⁶⁹. Tales cooperaciones reforzadas deberían respetar los principios, objetivos, orientaciones generales y coherencia de la PESC y solo se referirán a la aplicación de acciones o posiciones comunes, pero no a cuestiones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa (art. 27 B UE Niza)⁷⁰. Los Estados miembros que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada dirigirán una solicitud al Consejo, que la autorizará por mayoría cualificada, y cualquier Estado miembro puede participar en una cooperación reforzada ya establecida.
4. El Comité Político y de Seguridad, establecido por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, fue incorporado al Tratado de la Unión Europea (art. 25 UE Niza), atrayendo para sí las funciones del Comité Político, e incorporando las suyas propias de ejercicio del control político y dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis desarrolladas bajo la autoridad y responsabilidad del Consejo. De hecho, en enero de 2001 quedarían establecidos de forma permanente el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la Unión Europea⁷¹. Y una Declaración relativa a la Política Europea de Seguridad y de Defensa, anexa al acta final de la Conferencia Intergubernamental, subrayaba como objetivo de la UE la rápida operatividad de tal Política.

En cuanto a la experiencia práctica de comienzos del siglo XXI, la Unión Europea acometió desde 2003 diversas operaciones encuadradas en su Política Europea/Común

69 Véanse MANGAS MARTÍN, A. «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza». En: MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (coord.). *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*. Madrid: Colex 2002, pp. 78-82; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: Crónica de una modificación necesaria». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 95-109.

70 Sobre la necesidad de conjugar coherencia, efectividad y flexibilidad en la PESC/PESD, véase MISSIROLI, A., «Coherence, Effectiveness and Flexibility for CFSP/ESDP». En: REIFER, E.; RUMMEL, R.; SCHMIDT, P. (eds.). *Europas ferne Streitmacht*. Hamburg: Mittler 2002, pp. 119-148.

71 Las sucesivas Decisiones del Consejo 2001/78/PESC, 2001/79/PESC y 2001/80/PESC establecían las formaciones permanentes del Comité Político y de Seguridad, del Comité Militar y del Estado Mayor de la Unión Europea (DOCE L 27, de 30 de enero de 2001, pp. 1-3, 4-6 y 7-11, respectivamente).

de Seguridad y Defensa, como en Bosnia-Herzegovina, República Democrática del Congo, Gaza, Georgia, Guinea-Bissau, Macedonia y en las costas de Somalia⁷². En esas operaciones se consolidó el protagonismo del Comité Político y de Seguridad, que asumía su control político y dirección estratégica bajo la responsabilidad del Consejo (art. 25, párrafo 3.º, UE Niza). Con el objetivo de financiar los costes comunes relativos a las operaciones militares de la UE en virtud de la Política Europea de Seguridad y Defensa, fue creado en 2004 el mecanismo Athena⁷³.

Estas misiones han venido simbolizando el progreso alcanzado por la UE para alcanzar una auténtica política europea de defensa, pero debe reconocerse que en general han sido misiones de baja intensidad, demostrativas de una capacidad operativa limitada, pues la Unión Europea no era capaz de acometer operaciones complejas ni simultáneas por sus graves carencias en el transporte aéreo estratégico o en las comunicaciones, lo que le llevaba a depender de los medios y capacidades de la OTAN, en una asociación estratégica.

Asimismo, la UE no se ha mostrado todavía capaz de asumir la responsabilidad de garantizar la paz y la estabilidad en Europa, y ha seguido dependiendo de la imprescindible asistencia militar estadounidense. De hecho, el conjunto de los presupuestos de defensa de todos los Estados miembros de la Unión Europea sigue siendo bastante menor que el de Estados Unidos, lo que constituye una demostración palpable de que Europa sigue confiando su propia seguridad en gran parte a la aportación militar norteamericana. Esta dependencia militar europea, que viene arrastrándose desde los años de la Guerra Fría, cuenta con la ventaja de poder contar con una seguridad suficiente a un precio reducido, pero con el doble inconveniente de no poseer capacidad autónoma de actuación y estar subordinado a otra potencia.

Al margen del marco institucional de la Unión Europea, se ha venido produciendo en las últimas décadas una reestructuración importante de las industrias relacionadas con la defensa, y estas empresas —enfrentadas a una creciente competencia de otras

72 GONZÁLEZ ALONSO, L. N. «De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2003, vol. 7, n.º 15, pp. 653-682; y GARCÍA PÉREZ, R. «Las misiones PESD como instrumento de política exterior de la UE», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*. Bilbao: Universidad del País Vasco 2010, pp. 21-71.

73 El Consejo de la Unión Europea creó este mecanismo Athena por medio de la Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004 (DO L 63, de 28 de febrero de 2004, pp. 68-82). En ese mecanismo participan casi todos los Estados miembros de la UE salvo Dinamarca, que decidió no participar en los asuntos militares de la PESD. Actualmente su base jurídica se encuentra en la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015 (DO L 84, de 28 de marzo de 2015, pp. 39-63). Respecto al alcance de Athena, este mecanismo puede financiar los costes comunes de las operaciones militares de la UE, así como costes de carácter nacional —como alojamiento, combustible, transporte, infraestructura y costes similares de los contingentes nacionales—, si el Consejo así lo decide, normalmente a solicitud del comandante de la operación. Pero la realidad práctica es que la mayor parte de los costes de las misiones militares de la UE (hasta el 90%) no son considerados como gastos comunes a ser financiados por el mecanismo Athena.

potencias económicas— venían demandando un mercado más abierto y eficiente para mejorar la competitividad. Al principio, los principales Estados miembros de la UE reaccionaron con varios acuerdos *ad hoc*⁷⁴.

Por fin, el Consejo Europeo aprobó el 17 de junio de 2004 el «Objetivo principal para 2010» —recién adoptado por el Consejo dos meses antes—, que establecía un nuevo objetivo para el desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea, aprovechando el anterior «Objetivo» diseñado en Helsinki en 1999 —pero no alcanzado—, la experiencia de las primeras operaciones militares de la UE y la aportación doctrinal de la «Estrategia Europea de Seguridad» de 2003. Asimismo, se abogaba por una actuación liderada por los Estados miembros de la UE con mayor capacidad militar y económica, tal vez mediante un modelo de cooperación estructurada⁷⁵. Pero subsistía una gran diferencia de ritmo entre el desarrollo del marco institucional en el seno de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y la puesta en marcha real de capacidades militares y civiles, lo que revelaba la carencia de una verdadera voluntad política en esta materia.

La política de seguridad y defensa desde el tratado de Lisboa

El vigente Tratado de Lisboa, de 2007 y en vigor desde 2009, otorga expresamente personalidad jurídica internacional única a la UE (art. 47 TUE), que refunda los tres pilares antes existentes y reduce los instrumentos convencionales a dos, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En ambos se refuerza la política exterior, pues el TUE dedica su título V a la acción exterior de la Unión —y en concreto a la PESC (arts. 21-46)— y el TFUE dedica a esta materia su Quinta Parte (arts. 205-222), que recoge las políticas antiguamente comunitarias con proyección exterior —como la política comercial común, la cooperación con terceros países, la ayuda humanitaria, los acuerdos internacionales o las relaciones con otros sujetos internacionales—.

En el plano institucional, para la política exterior el Tratado de Lisboa crea un puesto específico, el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que fusiona los anteriores cargos de Comisario de Relaciones Exteriores y de Alto Representante para la PESC, y que estudiaremos más adelante.

⁷⁴ Como la Carta de Intenciones sobre la Industria de Defensa Europea (y su Acuerdo Marco), firmada por los ministros de Defensa de seis Estados miembros —Alemania, Francia, Italia, Suecia, Reino Unido y España— el 27 de julio de 2000, para facilitar la reestructuración industrial y promover la competitividad de la base tecnológica e industrial de la defensa europea; o la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR) —creada por Alemania, Francia, Italia y Reino Unido—, con el propósito de mejorar la gestión de los programas de cooperación sobre armamento.

⁷⁵ FERNÁNDEZ SOLA, N. «El impacto de un eventual Triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea». *ARI (Real Instituto Elcano)*. 2004, n.º 10, pp. 9-12.

El Tratado de Lisboa potencia en general la adopción de actos normativos por mayoría cualificada en el Consejo (y el procedimiento de codecisión Consejo-Parlamento se convierte en el procedimiento legislativo ordinario), pero mantiene la unanimidad como regla para adoptar decisiones en materias como las relaciones exteriores y defensa —incluida, en general, a la PESC y muy en especial la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)—. De hecho, las competencias de definición y aplicación de la PESC corresponden al Consejo Europeo y al Consejo por unanimidad (salvo que los tratados dispongan otra cosa)⁷⁶, y su ejecución corresponde al Alto Representante y a los Estados miembros⁷⁷.

El Tratado de Lisboa no confiere nuevos poderes o funciones a la Comisión ni al Parlamento Europeo, cuyo papel se sigue configurando como secundario⁷⁸. Y la acción exterior sigue siendo un ámbito excluido de la jurisdicción del Tribunal de Justicia, aunque tiene competencia para revisar la legalidad formal de los actos adoptados y el control de legalidad de las decisiones del Consejo que establezcan medidas restrictivas a personas físicas o jurídicas⁷⁹.

Por tanto, la PESC sigue siendo un ámbito de cooperación intergubernamental, pues se rige por reglas y procedimientos específicos (con la exclusión expresa de actos legislativos)⁸⁰, y las instituciones de la Unión no actúan en ese ámbito del mismo modo que lo hacen en las políticas comunitarias.

En el ámbito de la PESC-PCSD, el Consejo —en su formación de Asuntos Exteriores, presidido por el Alto Representante— es la institución que tiene la competencia de decisión y gestión operativa, con control sobre los recursos empleados; elabora la acción exterior de la Unión (incluyendo las PESC y PCSD), atendiendo a los objetivos, orientaciones generales y líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y a las propuestas del Alto Representante; vela por la coherencia de la acción de la UE entre los distintos ámbitos de su acción exterior, y de estos con sus demás políticas, junto con la Comisión y el Alto Representante⁸¹.

76 Artículos 26.1 y 2 TUE. Recordemos que el Consejo Europeo —reconocido formalmente como institución de la UE por el Tratado de Lisboa, pero sin funciones legislativas (arts. 13 y 15 TUE)— está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, su presidente y el presidente de la Comisión; y participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Su presidente asume la representación exterior de la Unión en la PESC, sin perjuicio de las atribuciones del citado Alto Representante (art. 15.6 TUE).

77 Según el artículo 24.1, 2.º párrafo, del TUE, la PESC es definida y aplicada por el Consejo Europeo y el Consejo, «que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa», y es ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros. Véase también el artículo 22.1, 2.º párrafo, TUE.

78 Así lo reconoce la Declaración n.º 14 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental.

79 Artículo 275, párrafo 2.º, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

80 Artículo 24.1, 2.º párrafo, TUE.

81 Artículos 16.6, 18.4, 21.3 y 26.2 TUE.

El Tratado de la Unión Europea impone al Consejo y al Alto Representante la obligación de velar por el respeto de los Estados miembros a los principios de solidaridad, lealtad, coherencia e interés común en el ámbito de la PESC (incluida la PCSD), velando por la preservación de la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión⁸².

La Política Europea de Seguridad y Defensa pasa a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)⁸³, pero en el Tratado de Lisboa se recoge la misma literalidad antes expresada: «La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común»⁸⁴.

Y, de hecho, «la política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión», que «conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad»⁸⁵.

Así, la PCSD sigue formando parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) —y de la acción exterior de la Unión—, y ha de operar con sus mismos principios y objetivos⁸⁶, dentro de su estructura jurídica y bajo la autoridad del Alto Repre-

82 Artículos 24.3 y 26.2 TUE. Al respecto, el Tratado de Lisboa destaca la importancia de que la UE se mueva dentro del marco jurídico internacional, y así «la acción de la Unión en la escena internacional se basará [...] en el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional», y a estos efectos «propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas» (art. 21.1 TUE). Asimismo, «la Unión Europea y sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, por la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros de mantener la paz y la seguridad internacionales». Declaración n.º 13 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental, relativa a la política exterior y de seguridad común.

83 El Tratado de Lisboa dedica disposiciones específicas para regular la Política Común de Seguridad y Defensa en sus artículos 42 a 46 TUE, y sus Protocolos n.º 10 y 11.

84 Artículo 24.1 TUE, y también el artículo 2.4 del TFUE.

85 Artículo 42.2 TUE.

86 Los principios de la acción exterior de la Unión se encuentran recogidos en el artículo 21.1 TUE: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad, el respeto del Derecho internacional —en especial los principios de la Carta de las Naciones Unidas— y la cooperación multilateral, en particular en el marco de las Naciones Unidas. Y en el apartado 2 de ese mismo artículo 21 se reafirman los objetivos a lograr en la definición y ejecución de sus políticas comunes y acciones en las relaciones internacionales, ya recogidos en el artículo 3.5 TUE para este ámbito: la defensa de sus valores e intereses fundamentales; la consolidación y respaldo de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el Derecho internacional; el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki y la Carta de París; el apoyo al desarrollo sostenible, con la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza; la integración de todos los países en la economía mundial y el libre comercio internacional; la ayuda ante catástrofes naturales o

sentante. Eso sí, la PCSD añade el objetivo gradual de la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común (probablemente con unas Fuerzas Armadas comunes o nacionales integradas), cuando el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad y los Estados miembros adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales⁸⁷.

El Consejo y el Alto Representante se encargan de la definición de la PCSD. El Consejo adopta por unanimidad las decisiones sobre este ámbito (incluidas sobre las misiones) a propuesta del Alto Representante o a iniciativa de un Estado miembro⁸⁸. Y la ejecución de esta Política le corresponde al Alto Representante como mandatario y con la supervisión del Consejo, o a algunos órganos dependientes de ellos⁸⁹.

De hecho, el Tratado de Lisboa confiere al Alto Representante una posición y funciones centrales en la PCSD (y en la PESC en general⁹⁰). En el plano orgánico, es integrante de todas las instituciones relevantes en materia de acción exterior de la UE y, por supuesto de su política de defensa y seguridad: es el presidente del Consejo de Asuntos Exteriores (compuesto por los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros), uno de los vicepresidentes de la Comisión (controlando así el presupuesto de esta institución de la UE en política exterior y cooperación), y participa en las reuniones del Consejo Europeo, además de dirigir el Servicio Europeo de Acción Exterior⁹¹.

Y en el plano funcional, además de los mandatos esenciales de presentar propuestas sobre la PCSD y encargarse de su ejecución —para lo que coordina a los ministros de Exteriores y Defensa desde el Consejo de Asuntos Exteriores—, se le encomiendan muchas otras funciones: mediar si un Estado tiene dificultades severas para asumir un compromiso europeo; proponer los representantes especiales nombrados por el Consejo para asuntos conectados con la defensa; evacuar consultas periódicas con el

humanas; y la promoción de un sistema internacional basado en la cooperación multilateral sólida y la buena gobernanza mundial.

87 Artículos 24.1 y 42.2 TUE.

88 Artículo 42.4 TUE.

89 Artículos 18, 24.1 y 26.3 TUE.

90 De hecho, el artículo 18.2 TUE señala expresamente que el Alto Representante está al frente de la política exterior y de seguridad común de la UE.

91 Ahora bien, para evitar los resquemores de ciertos Estados miembros, la Declaración n.º 14 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental, relativa a la política exterior y de seguridad común, subraya «que las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al servicio europeo de acción exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas».

Parlamento Europeo sobre los aspectos principales de la PCSD; proponer la modalidad de financiación de las misiones europeas en este ámbito; dirigir, en nombre de la UE, el diálogo con terceros Estados y organizaciones internacionales en estas materias, coordinando las posiciones de los Estados miembros y negociando y concluyendo —en su caso— tratados internacionales en nombre y previo mandato del Consejo; y expresar la posición europea ante ellos, incluyendo el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁹².

En cuanto a la estructura orgánica específica en el ámbito de la PESC-PCSD, el Tratado de Lisboa crea o mantiene un organigrama amplio: por una parte, el Comité Político y de Seguridad tiene la función general de seguir la situación internacional y contribuir a definir la política mediante dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de este, del Alto Representante o por propia iniciativa. Asimismo, supervisa la ejecución de las políticas acordadas —sin perjuicio de las competencias del Alto Representante— y sigue ejerciendo el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante⁹³.

Por su parte, la Agencia Europea de Defensa —creada en 2004 como agencia intergubernamental del Consejo de la UE con la misión de apoyar a dicho Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la Unión en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la Política Europea de Seguridad y Defensa⁹⁴— fue reorientada para fomentar la cooperación permanente entre los Estados miembros en el avance progresivo de sus capacidades militares, incluyendo la investigación científica y técnica, el desarrollo tecnológico, la producción y adquisición de armamento, etc. Para ello, esta agencia se encarga de determinar las necesidades operativas, promover medidas para satisfacerlas, contribuir a definir y aplicar medidas para consolidar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, y asistir al Consejo en la evaluación de los resultados alcanzados⁹⁵. El cumplimiento de sus funciones

92 Artículo 34.2 TUE: «Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de este pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión».

93 Artículos 38 y 43.2 TUE, como ya indicaba el artículo 25 del Tratado de Niza.

94 Esta agencia se creó en virtud de la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DO L 245, de 17 de julio de 2004, pp. 17-28). Véase también la Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015, por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa (DO L 266, de 13 de octubre de 2015, pp. 55-74). Ya en 2002, el Parlamento Europeo había pedido la creación de una Agencia Europea de Armamento y la normalización en el sector de la defensa —Resolución P5_TA(2002)0172 sobre la industria europea de defensa, de 10 de abril de 2002 (DO C 127 E, de 29 de mayo de 2003, pp. 582-584)—.

95 Art. 42.3 TUE. Su nombre oficial es «Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento». Véase PÉREZ DE LAS HERAS, N. (coord.).

está basado en la cooperación intergubernamental, para aprovechar las sinergias de las industrias militares de los Estados participantes en ella (todos excepto Dinamarca) y, así, armonizar los medios productivos y tecnológicos nacionales mediante una distribución funcional del proceso productivo que rentabilice las inversiones —públicas y privadas— y favorezca la formación de economías de escala⁹⁶. Por tanto, actúa sobre todo como catalizador de esa cooperación interestatal.

Ciertamente, la capacidad de la Unión Europea en materia de política de industria de defensa puede encontrar cierto acomodo en el TFUE, pues la base jurídica de la política industrial de la UE se encuentra en su artículo 173, con el objetivo de mejorar la competitividad de la industria de la Unión. También se fundamenta en su artículo 352.1 como cláusula de carácter general, que se aplica cuando «se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por estos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto»; es decir, para cubrir una imprevisión competencial⁹⁷. Eso sí, debe tenerse en cuenta la existencia de varias disposiciones restrictivas en este ámbito: este artículo no puede «servir de base para alcanzar objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común y todo acto adoptado de conformidad con el presente artículo respetará los límites fijados en el párrafo segundo del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea»⁹⁸; y «todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra»⁹⁹.

Por otro lado, el Servicio Europeo de Acción Exterior —previsto en el Tratado de Lisboa y creado en 2010¹⁰⁰— es el órgano principal de la UE para sus relaciones internacionales en todas las políticas de la Unión con una dimensión exterior —PCSD incluida— (aunque la dirección de las mismas sigue correspondiendo a las instituciones pertinentes), e incorpora los principales órganos de la política de defensa de la UE, como el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar, el Estado Mayor o

La Agencia Europea de Defensa: Su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea. Cizur Menor: Aranzadi 2008.

96 Artículo 45 TUE.

97 LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Ciudadanía europea y crisis: apuntes para una revisión conceptual». En: LIÑÁN NOGUERAS, D. J.; SEGURA SERRANO, A.; GARCÍA SEGURA, C. (coords.). *Las crisis políticas y económicas: Nuevos escenarios internacionales*. Madrid: Tecnos 2014, p. 86; y VÍLCHEZ VIVANCO, M. «La industria de defensa en el marco europeo». *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. 2018, vol. 19, pp. 5-6.

98 Artículo 352.4 TFUE.

99 Artículo 346.1.b TFUE.

100 Artículo 27.3 TUE. Este servicio fue creado por el Consejo mediante su Decisión 2010/427, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201, de 3 de agosto de 2010, p. 30).

el Centro Conjunto de Situaciones para el Análisis de Inteligencia¹⁰¹. El Servicio está dirigido por el Alto Representante y es el primero de naturaleza multinacional, compuesto por funcionarios procedentes de diversas instituciones de la Unión (Comisión Europea, Secretaría General del Consejo) y de servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros.

También se encuentran otras dos entidades de la UE en este ámbito: en primer lugar, el Instituto de Estudios de Seguridad, agencia procedente de la UEO, con el objetivo de fomentar una cultura europea común de seguridad y defensa¹⁰²; en segundo lugar, la Escuela de Seguridad y Defensa funciona como red de instituciones académicas en el ámbito de la PCSD, para poner en común los procesos nacionales de formación de los Estados miembros y orientarlos hacia una convergencia progresiva.

El Tratado de Lisboa dispone la solidaridad mutua y la defensa colectiva entre los Estados miembros: por un lado, el TFUE cuenta expresamente con una cláusula de «solidaridad»: «Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia», y «La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, por ejemplo para prevenir una amenaza terrorista»¹⁰³.

Por otro lado, «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 [...] sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros» y recordando que «los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta»¹⁰⁴.

¹⁰¹ Como ya se ha explicado, el Estado Mayor se encarga de la evaluación y seguimiento de situaciones, la emisión de alertas tempranas en el ámbito militar y de defensa, la planificación estratégica y la supervisión de los aspectos militares de las misiones exteriores de seguridad y defensa de la UE; tiene una composición civil y militar, con expertos y representantes de las fuerzas armadas/ministerios de Defensa de los Estados miembros y funcionarios del Consejo de la UE. Por su parte, el actual Centro de Inteligencia y de Situación de la UE (EU INTGEN) constituye el servicio de información del Alto Representante, sus funciones se refieren a la PESC-PCSD y en él cooperan los servicios nacionales de inteligencia de los Estados miembros participantes en la PCSD.

¹⁰² Las funciones residuales de la Unión Europea Occidental (UEO), organización extinguida en 2011, fueron absorbidas por la UE a través de la Agencia Europea de Defensa.

¹⁰³ Artículo 222.2 y 1 TFUE. Como indica el artículo 222.3 TFUE, una Decisión del Consejo definirá las modalidades de aplicación de dicha cláusula de solidaridad, y si dicha Decisión tiene repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará por unanimidad, de conformidad con el artículo 31.1 TUE.

¹⁰⁴ Artículo 42.7 TUE.

El TUE establece un mecanismo novedoso, la «cooperación estructurada permanente», mediante la cual los Estados miembros con los criterios más elevados de capacidades militares y que tengan los compromisos más vinculantes para realizar las misiones más exigentes pueden establecer un cauce institucionalizado de cooperación y coordinación en el seno de la UE¹⁰⁵, lo que constituye una destacable innovación en la defensa europea común. Se trata de abrir la posibilidad a que aquellos Estados miembros que lo deseen expresamente puedan poner en marcha cooperaciones avanzadas con compromisos y operaciones reguladas en el marco de la Unión. Pero dicha cooperación estructurada permanente no afectará a lo dispuesto en el artículo 43 del TUE sobre las misiones en el terreno —establecidas y controladas por el Consejo—.

Esto fue el comienzo de un proceso para remover la resistencia tradicional de algunos Estados miembros a una intensa cooperación en materias sensibles (como la defensa). De hecho, se han ido creando en la UE estructuras cuasimilitares, como una especie de cuartel general permanente denominado oficialmente Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC), dirigida por el director general del Estado Mayor y bajo control y orientación estratégica del Comité Político y de Seguridad.

Otro ámbito importante en esta materia son las exportaciones: en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008¹⁰⁶, se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares; y la Decisión (PESC) 2018/101 del Consejo, de 22 de enero de 2018, promueve controles eficaces en las exportaciones de armas¹⁰⁷.

En general, el régimen de control de las exportaciones de la UE de productos de doble uso está regulado por el Reglamento (CE) 428/2009/CE del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso¹⁰⁸. Este reglamento establece normas comunes de control, una lista de estos productos y la coordinación y cooperación necesaria para su aplicación de forma coherente en toda la UE. La Comisión se ha preocupado periódicamente de evaluar el funcionamiento de este sistema, como por ejemplo en 2011 con un libro verde sobre el sistema de control de las exportaciones de productos de doble uso de la Unión Europea¹⁰⁹.

105 Artículos 42.6 y 46 TUE.

106 DO L 335, de 13 de diciembre de 2008, pp. 99-103. Esta posición común sustituyó al Código de Conducta de la UE en materia de exportación de armas, de 5 de junio de 1998 (su texto, en <http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/c-digo-de-conducta-de-la-ue.pdf>).

107 DO L 17, de 23 de enero de 2018, pp. 40-47.

108 DO L 134, de 29 de mayo de 2009, pp. 1-269.

109 *Libro Verde. El sistema de control de las exportaciones de productos de doble uso de la Unión Europea: garantizar la seguridad y la competitividad en un mundo cambiante*, COM(2011) 393 final, de 30 de junio de 2011. Y en este sentido, véase también la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «Revisión de la política de control de las exportaciones: garantizar la seguridad y la competitividad en un mundo cambiante», COM(2014) 244 final, de 24 de abril de 2014.

En materia de la creación de un mercado europeo de equipos de defensa, una estrategia para el desarrollo de una Base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) es uno de los objetivos prioritarios de la política de la UE para la industria de defensa¹¹⁰. De ahí que en 2008 se creara un mecanismo voluntario intergubernamental para garantizar la competencia en la contratación en el mercado europeo de equipos de defensa, sobre la base de un Código de Conducta sobre contratos públicos de defensa de los Estados miembros de la UE participantes en la Agencia Europea de Defensa, aprobado el 21 de noviembre de 2005¹¹¹. Y otro instrumento relevante en este aspecto fue el Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro, de 27 de abril de ese mismo 2005¹¹². Pero la integración de los mercados nacionales en este sector industrial precisa la armonización jurídica y técnica de los equipos de defensa, y para ello surgieron los portales del Sistema Europeo de Información sobre Normas de Defensa¹¹³ y del Sistema de Referencia de Normas de Defensa Europeas¹¹⁴. Asimismo, la Comisión aprobó en 2013 un Plan de actuación para mejorar la eficiencia y la competitividad de la industria europea de la defensa, con actuaciones concretas en los diversos ámbitos pertinentes¹¹⁵.

En el ámbito de la contratación pública y transferencia en materia de productos de defensa, la Comisión presentó en 2004 el Libro Verde sobre los contratos públicos de defensa¹¹⁶, con el objetivo de maximizar la utilización de los recursos en ese sector y la competitividad de la industria europea. Lo cierto es que las normas de contratación

110 Véase CESEDEN. *La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa 2008; y la posterior contribución de BARTRINA, J. A.; RAMOS, C. «El desarrollo de una base tecnológica e industrial europea de defensa: una perspectiva desde España». En: AA.ºVV. *La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015*. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas 2015, pp. 151-188.

111 Véase en www.eda.europa.eu/docs/documents/CoC.pdf [Consulta: 28 septiembre 2019].

112 Este Código de Mejores Prácticas fue aprobado conjuntamente en abril de 2006 por la Agencia Europea de Defensa y la Asociación de Industrias Aeroespaciales y de Defensa y Seguridad de Europa. Véase en www.eda.europa.eu/docs/documents/CoBPSC_final [Consulta: 28 septiembre 2019]. En noviembre de 2005 la Agencia Europea de Defensa aprobó el «Régimen Intergubernamental para la promoción de la transparencia y la libre competencia en las adquisiciones de defensa», que se regía por los principios establecidos en sus dos Códigos de Conducta.

113 Véase <https://edsis.eda.europa.eu/>.

114 Véase <http://edstar.eda.europa.eu/>. Este Sistema de Referencia reemplazaba al Manual Europeo sobre la Adjudicación de Contratos Públicos en el Sector de la Defensa, creado por la Comisión Europea en 2008.

115 Tal Plan de actuación se encuentra en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente», COM(2013) 0542, de 24 de julio de 2013, pp. 6-19.

116 Comunicación de la Comisión Europea COM/2004/0608, de 23 de septiembre de 2004. Y sobre este Libro Verde, el Parlamento Europeo aprobó su Resolución 2005/2030(INI), de 17 de noviembre de 2005 (DO C 280 E, de 18 de noviembre de 2006, pp. 463-467).

pública¹¹⁷ no eran adecuadas para la materia de seguridad y defensa, y por eso fueron establecidas disposiciones más transparentes¹¹⁸, para que el procedimiento común de las adquisiciones sea el negociado con anuncio de licitación publicado y normativa específica para la seguridad de la información sensible, seguridad del suministro y subcontratación. A su vez, se simplificaron y armonizaron las condiciones y procedimientos para su transferencia, al crearse un sistema uniforme y transparente de concesión de licencias —de tres tipos—¹¹⁹.

El marco actual de cooperación europea en la industria de defensa

En 2016 fue aprobada la vigente Estrategia Europea de Seguridad con el título «Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión», en sustitución de la de 2003. La misma activó un acelerado proceso de intensificación de la cooperación entre los Estados miembros en materia de seguridad y defensa para fomentar la coordinación entre ellos, el aumento de las inversiones y la cooperación en el desarrollo de capacidades de defensa¹²⁰. Así, fueron creados entonces algunos importantes instrumentos en esta dirección:

1. En noviembre de 2016 la Comisión Europea presentó el Plan de Acción Europeo de Defensa (EPAD), con el objetivo de desarrollar tecnologías de defensa por medio de la asignación de fondos para la investigación conjunta¹²¹. Este Plan de Acción surgió por los desafíos que plantean una mayor

117 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.

118 Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

119 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.

120 Véase ROLDÁN BARBERO, J. «La Europa de la Defensa pasa a la ofensiva». *Revista General de Derecho Europeo*. 2017, n.º 43.

121 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Plan de Acción Europeo de Defensa», COM(2016) 950 final, de 30 de noviembre de 2016. Este Plan de Acción está basado en varios pilares: el Fondo Europeo de Defensa; la potenciación de inversiones en el proceso de suministros de defensa; y el mercado único para la defensa. Véase la anterior Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente». COM(2013) 542, de 24 de julio de 2013, con un plan de acción para mejorar la eficiencia y la competitividad de la Industria Europea de Defensa. Véase ÁLVAREZ, G.; IGLESIAS, J. «El Plan de Acción Europeo

competencia externa, una industria europea atomizada no convergente, y las amenazas crecientes a la seguridad europea. De hecho, la segmentación del sector industrial es muy habitual en este ámbito, y el TFUE permite a cada Estado miembro establecer las restricciones nacionales a la libre competencia en la producción y comercio de material de defensa que considere necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad¹²²; ahora bien, el TJUE ha limitado el alcance de dichas restricciones, en el sentido de que no operan, por ejemplo, cuando se trata de material de doble uso civil y militar¹²³.

2. El Fondo Europeo de Defensa, creado para otorgar incentivos económicos a la cooperación en materia de defensa mediante la cofinanciación de los proyectos por el presupuesto de la UE; y tiene dos fases, una de investigación y otra de capacidades, con un Programa Europeo de Desarrollo Industrial de Defensa¹²⁴. El propósito es reforzar la defensa europea como complemento —no alternativa— a la OTAN.
3. En 2017 se lanzó la Acción Preparatoria para la Investigación en Defensa (PADR) —con una duración de tres años—, como parte del Plan Europeo de Defensa y sufragada por el citado Fondo Europeo: su objetivo consiste en promover avances científicos y tecnológicos en defensa y seguridad en los Estados miembros y sus industrias, de modo similar a como han operado los proyectos del Horizonte 2020 (H2020) —el programa civil de investigación,

de Defensa, un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea». *Boletín I.E.E.E.* 8/2018, de 22 de enero de 2018, p. 392 y ss.; y LÓPEZ DE, J. «La Agencia Europea de Defensa como plataforma para el progreso de la Política Común de Seguridad y Defensa». *Análisis GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada)*. 15/2018, 20 de marzo de 2018, pp. 14-15, en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-agencia-europea-de-defensa-como-plataforma-para-el-progreso-de-la-pol%C3%ADtica-com%C3%BAn-de> [Consulta: 19 septiembre 2019].

122 Artículo 346.1.b) TFUE.

123 Así, por ejemplo, véase la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 7 de junio de 2012 (asunto C-615/10), ECLI:EU:C:2012:324. De hecho, el propio artículo 346.1.b) TFUE indica *in fine*: «Estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares». Y sobre este ámbito, véase PARDO GARCÍA-VALDECASAS, J. J. *et al.* *La Contratación y el Artículo 346 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*. Documento de Trabajo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), 2/2017, en www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2017/DIEEET02-2017_Contratacion_Art346_TratadoFuncionamiento_UE.PDF [Consulta: 5 septiembre 2019].

124 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 UE, a funcionar en 2019 y 2020 con una dotación de 500 millones de euros y cuyos beneficiarios y subcontratistas participantes en la acción son empresas públicas o privadas establecidas en la Unión (DO L 200, de 7 de agosto de 2018, pp. 30-43).

desarrollo e innovación de la Comisión Europea—¹²⁵; y en 2021 se emprenderán simultáneamente un Programa Europeo de Investigación en Defensa y un programa marco posterior al H2020, que probablemente seguirá incluyendo a la seguridad entre sus áreas temáticas o retos. Ciertamente, la UE ha financiado investigación civil sobre todo, pero algunos ámbitos tecnológicos —como materiales de doble uso o tecnologías de información y comunicación— han repercutido en mejorar la base tecnológica y la competitividad de la industria de defensa.

En este proceso, los ministros competentes de veintitrés Estados miembros firmaron una notificación conjunta sobre la Cooperación Estructurada Permanente en materia de Seguridad y Defensa (PESCO en inglés) el 13 de noviembre de 2017 y la enviaron a la Alta Representante y al Consejo (a la que se unieron otros dos Estados miembros el 7 de diciembre de ese año), con una lista de veinte compromisos comunes sobre inversión en defensa, desarrollo de capacidades y disponibilidad operativa, y un conjunto de propuestas sobre los principios y la regulación de la PESCO¹²⁶.

El 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptaba la Decisión por la que se establece la citada PESCO y la lista de participantes —25 de los 28 Estados miembros de la UE (todos excepto Dinamarca, Malta y Reino Unido tras el Brexit)—¹²⁷, estructura cooperativa que tiene como base jurídica el Tratado de Lisboa¹²⁸. Su objetivo confeso es profundizar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros con capacidad y voluntad de fortalecer conjuntamente las capacidades de defensa para ofrecerlas a las operaciones militares de la UE y, así, reforzar la autonomía estratégica de la UE mientras se mantiene la soberanía nacional de los Estados miembros. El propósito consiste en avanzar hacia una Unión Europea militar y de la defensa, que potencie su influencia internacional, mejore la protección de sus ciudadanos y optimice la eficiencia del gasto en esta materia.

125 LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 3. El H2020, que ha venido funcionando desde 2014, es un programa multidisciplinar por retos que, de modo explícito o implícito, se refería a la seguridad externa. *Ibidem*, p. 12 y ss. El H2020 tiene un reto dedicado a las «Sociedades Seguras», orientado a fomentar la investigación para preservar la libertad y la seguridad de la UE y sus ciudadanos.

126 Véase dicha notificación conjunta en DO L 331, de 14 de diciembre de 2017, pp. 65-66.

127 Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes (DO L 331, de 14 de diciembre de 2017, pp. 57-77). Sobre la PESCO, véanse los brillantes estudios de ALDECOA LUZÁRRAGA, F. «La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1003-1020; y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. «La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa en Europa?». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1075-1097.

128 Artículos 42.6 y 46 TUE y su Protocolo n.º 10, sobre cooperación estructurada permanente.

La PESCO tiene la relevancia de que, si bien la incorporación a ella es voluntaria, los compromisos adquiridos por sus Estados participantes son jurídicamente vinculantes. Eso sí, son esos participantes quienes adoptan las decisiones sobre la PESCO en el Consejo, y se entiende que lo harán sin perjuicio del mantenimiento de su soberanía nacional ni del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros de la Unión¹²⁹. De hecho, las capacidades militares que sean desarrolladas en el marco de la PESCO siguen estando bajo poder y control de los Estados miembros, que pueden decidir emplearlas para operaciones de otras organizaciones internacionales en las que también participan, como la OTAN o la ONU.

La PESCO se constituye en un marco permanente de cooperación avanzada en seguridad y defensa y supone, simultáneamente, un proceso estructurado como elemento para fomentar la integración en este ámbito, mediante la mejora de la cooperación en las inversiones, el desarrollo de capacidades militares y su disponibilidad operativa —que reduzca las diferencias entre los sistemas nacionales de armamentos—, una mayor coordinación operacional de sus fuerzas armadas y el aumento de la competitividad industrial.

En cuanto a su estructura, la PESCO se articula en varios niveles:

1. Por un lado, el Consejo de la UE está encargado de su dirección política general, la adopción de decisiones y el sistema de evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por sus participantes. En este ámbito, solo tienen derecho de voto en el Consejo los Estados participantes en la PESCO y se exige el voto unánime de todos ellos para tomar una decisión (pero se adoptan por mayoría cualificada las decisiones sobre la membresía de la PESCO —suspensión de la condición de Estado participante y entrada de nuevos Estados participantes—). El Consejo ha desarrollado la regulación jurídica de la PESCO: en marzo de 2018 adoptó una recomendación que establecía un programa para la aplicación de esta Cooperación Estructurada Permanente¹³⁰; y el 25 de junio de 2018 aprobó una decisión sobre las reglas de gobernanza comunes para los proyectos, incluyendo el deber de remitir anualmente al Consejo información detallada sobre los avances y objetivos logrados por cada proyecto¹³¹.
2. En el nivel de los proyectos desarrollados en el marco de la PESCO, cada uno de ellos es gestionado por los Estados miembros participantes con la supervisión del Consejo. Como estos proyectos suelen tener costes muy elevados,

¹²⁹ Reconocido en el artículo 42.7 TUE, *in fine*, y también en las Declaraciones 13 y 14 anejas al acta final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa.

¹³⁰ Recomendación del Consejo, de 6 de marzo de 2018, relativa a un programa para la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) (DO C 88, de 8 de marzo de 2018, pp. 1-4).

¹³¹ Decisión (PESC) 2018/909 del Consejo, de 25 de junio de 2018, por la que se establece un conjunto de reglas de gobernanza comunes para proyectos de la cooperación estructurada permanente (CEP) (DO L 161, de 26 de junio de 2018, pp. 37-41).

pueden obtener financiación por parte del Fondo Europeo de Defensa. La PADR y la PESCO ponen de manifiesto la necesidad de contar con potentes proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en defensa, para poder adquirir capacidades comunes dentro de la UE y dotar de los medios apropiados a sus misiones operativas.

3. La secretaría de la PESCO es desempeñada conjuntamente por la Agencia Europea de Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior —incluido el Estado Mayor—.

Con respecto al sistema de evaluación de la aplicación de la PESCO, este se basa en la obligación asumida por cada Estado participante de elaborar un Plan nacional anual de aplicación detallado del modo en el que está cumpliendo sus compromisos vinculantes, el cual ha de comunicar a los demás Estados participantes. A partir de ahí, la Secretaría de la PESCO analiza los Planes nacionales enviados y la Alta Representante presenta al Consejo un informe anual sobre la PESCO. De este modo, el Consejo evalúa cada año el funcionamiento de la PESCO y el cumplimiento de los compromisos de sus Estados participantes, e inicia el proceso para aprobar nuevos proyectos y actualizar los existentes.

Ciertamente, el grado de éxito de la PESCO depende de los proyectos que se desarrollen en su marco: para aprobar un proyecto, se exige que este aporte un elevado valor añadido europeo para las necesidades operativas y de capacidades de la UE, de conformidad con las prioridades establecidas por los Estados miembros en el Plan de Desarrollo de Capacidades de la Unión y la Revisión Anual Coordinada sobre la Defensa (CARD)¹³². A lo largo de 2018 —en marzo y noviembre— fueron aprobados por el Consejo los primeros 34 proyectos y los Estados participantes de cada uno, con claros objetivos en ámbitos muy sensibles para la seguridad y defensa europea, como la creación de un centro de competencias para las misiones en formación, auxilio militar ante catástrofes y mejora de la vigilancia marítima, mando médico conjunto, equipos de reacción cibernética rápida y asistencia mutua en ciberseguridad, red europea militar sobre el medio espacial, escuela común de inteligencia, etc.

Los terceros Estados pueden ser aceptados excepcionalmente en los proyectos de la PESCO, pero esta posibilidad es estudiada primeramente por los Estados participantes de cada proyecto con respecto a un tercer Estado concreto que cumpla las condiciones exigibles, y después es el Consejo quien decide su admisión; si lo hace, entonces la base jurídica será un acuerdo administrativo de la UE con el tercer Estado para su participación en ese proyecto de la PESCO, a ser celebrado según los procedimientos de la Unión.

Todas estas recientes actividades de la UE vienen avaladas por una mayor concienciación de los ciudadanos europeos sobre la necesidad de compartir una cultura euro-

¹³² Esta Revisión Anual Coordinada sobre la Defensa (CARD) es realizada por la Agencia Europea de Defensa por medio del examen de los planes nacionales de gasto en defensa.

pea de defensa que desemboque en una política común de defensa; la misma debería impedir la duplicidad de esfuerzos y recursos de la UE y sus Estados miembros a la hora de enfrentarse a las amenazas recientes a la seguridad¹³³.

En este sentido, la Agencia Europea de Defensa ha intentado tomar el liderazgo, especialmente en la adquisición y puesta en común de capacidades industriales en el sector de la defensa, con iniciativas como el *pooling and sharing* entre los Estados miembros en proyectos colaborativos de investigación, la Base Tecnológica Industrial Europea (establecida en 2017), el desarrollo de tecnologías de uso dual (civil y militar) o la cooperación en proyectos con otros órganos pertinentes, ya de la UE —como la Agencia Europea Espacial—, o de los Estados miembros —como las Agencias Estratégicas de Investigación—¹³⁴.

Ciertamente, el acto normativo creador de la Agencia ya le facultaba a gestionar proyectos o programas específicos más o menos amplios —categorías A y B—, con sus correspondientes presupuestos concretos sufragados por los Estados participantes, así como estudios de investigación y tecnología (I+T) financiados directamente por la Agencia —que, por ello, se queda con la propiedad intelectual de sus productos—¹³⁵. De este modo, surgió en 2016 un proyecto piloto, gestionado por la Agencia Europea de Defensa con fondos de la UE, en orden a financiar proyectos de I+T para el desarrollo de capacidades militares y, así, fortalecer la industria de la defensa, con la participación activa de todos los actores implicados: instituciones de la UE —como el Parlamento y la Comisión—, empresas —como implementadores de los proyectos— y ministerios nacionales de defensa —como usuarios finales de los resultados—.

De hecho, la investigación y desarrollo en estas materias repercute en una gran cantidad de empresas conectadas directa o indirectamente con la producción industrial en defensa, lo que puede servir para ayudar a su financiación, renovar el proceso productivo y mejorar sus niveles de competitividad.

Por ello, en los últimos años se ha fomentado la convergencia de los Estados miembros de la UE en materia de seguridad y defensa debido a su interdependencia en los desafíos, amenazas y necesidades compartidas, si bien hasta ahora ha sido una política de cooperación intergubernamental, no una política común supranacional. Asimismo, la necesaria coherencia exige que una política de seguridad y defensa se fundamente en dos pilares estrechamente coordinados: la definición de estrategias (objetivos

133 Así, véase LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 2, que se refiere al Eurobarómetro del Parlamento Europeo; y NANCY, J. *A dos años de las elecciones europeas de 2019. Eurobarómetro especial del Parlamento Europeo*. Unión Europea, abril de 2017, pp. 25-26 y 35, en www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2017/two-years-until-the-2019-european-elections/analytical-synthesis/es-analytical-synthesis-two-years-until-the-2019-european-elections.pdf [Consulta: 28 septiembre 2019].

134 LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, pp. 9-10.

135 Véanse los artículos 19, 20 y 13.3.ii de la Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015.

estratégicos claros) y la adquisición de capacidades (sobre todo militares), pero la UE no ha cuidado demasiado esa conexión¹³⁶.

Asimismo, la práctica ha venido a demostrar la importancia de la implicación de instituciones netamente comunitarias en la implementación efectiva de la Política Común de Seguridad y Defensa: así, la consagración del principio de «coherencia» convertía a la PCSD en una política transversal¹³⁷, cuya consolidación necesitaba la contribución activa de la Comisión Europea en varios ámbitos, como la gestión del presupuesto vinculado a la PCSD, la conexión de la seguridad y defensa con algunos ámbitos materiales comunitarios —energía, inmigración, economía, etc.— o el engranaje de los órganos implicados en la presentación al Consejo de las propuestas sobre PCSD¹³⁸.

Por su parte, el Parlamento Europeo ha celebrado numerosas reuniones conjuntas con otras instituciones y órganos de la Unión —como el Consejo, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior—, aprobado resoluciones periódicas para impulsar los distintos aspectos de la defensa europea¹³⁹ y debatido diversos informes sobre la importancia de conjugar las políticas conectadas con defensa en los proyectos de investigación y desarrollo, como modo de reflejar el carácter transversal de la PCSD¹⁴⁰. Ya en 2015 el Parlamento comenzó a asignar partidas presupuestarias para investigación sobre seguridad y defensa, así como transferir fondos a la Agencia Europea de

136 VERGARA MELERO, J. A. *Capacidades militares y defensa común en el ámbito de la Unión Europea (1999-2014)*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, Granada, 2015, p. 11 y ss.

137 Comunicación conjunta —de la Comisión Europea y de la Alta Representante— al Parlamento Europeo y al Consejo: «El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores», de 11 de diciembre de 2013 (JOIN(2013) 30 final).

138 Véanse MARTÍ SAMPERE, C. «Implicaciones de los fondos y programas de la Comisión para la investigación y desarrollo de las capacidades militares de la UE». *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 93, 21/11/2017, en www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari93-2017-martisempere-programas-comision-investigacion-desarrollo-capacidades-militares-ue [Consulta: 29 septiembre 2019]; y LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 6.

139 Así, en su Resolución sobre la aplicación de la PCSD (2012/2138(INI)), de 22 de noviembre de 2012 (DO C 419, de 16 de diciembre de 2015, pp. 124-137), el Parlamento reiteraba la necesidad de consolidar la base industrial y tecnológica de defensa para reforzar las capacidades europeas; en su Resolución sobre la base tecnológica e industrial de la defensa europea (2013/2125(INI)), de 21 de noviembre de 2013 (DO C 436, de 24 de noviembre de 2016, pp. 26-34), pedía fortalecer la cooperación industrial europea y apoyar las misiones de la PCSD con investigación y desarrollo a partir del programa Horizonte 2020; en sus Resoluciones 2015/2037(INI), de 21 de mayo de 2015 (DO C 353, de 27 de septiembre de 2016, pp. 74-81), y 2015/2272(INI), de 13 de abril de 2016 (DO C 58, de 15 de febrero de 2018, pp. 109-118), el Parlamento solicitaba una PESC eficaz y ambiciosa con una visión compartida de los intereses europeos; y en su Resolución 2016/2052(INI), de 22 de noviembre de 2016 (DO C 224, de 27 de junio de 2018, pp. 18-28), proponía la parentoria creación de una Unión Europea de Defensa.

140 LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 7.

Defensa con el mismo propósito. Así, la financiación de la PCSD se ha convertido en el cauce lógico para acrecentar la participación y supervisión por parte de la Comisión y el Parlamento.

La colaboración efectiva en la industria militar para el desarrollo de capacidades traería grandes beneficios presupuestarios, de recuperación de inversiones y generación de puestos de trabajo. Asimismo, supondría una mejora en las capacidades de I+T —evitando duplicidades en los programas—, el fortalecimiento de la industria europea y de su nivel de competitividad. Para ello, debería lograrse una coordinación real de los esfuerzos europeos y nacionales.

No obstante, las políticas nacionales en la oligopólica industria de la defensa han sido habitualmente proteccionistas, no solo en cuestiones de soberanía nacional y preservación de la autonomía defensiva, sino también en la resistencia a compartir tecnologías defensivas avanzadas; todo ello ha impedido la cooperación europea estructurada en este ámbito. Así, durante décadas la colaboración entre Estados europeos en la industria de la defensa se ha concretado solo en determinados proyectos específicos, que a menudo han presentado problemas y retrasos en sus plazos de ejecución, en gran parte por la exigencia impuesta por los Estados contribuyentes de recibir un retorno completo de su inversión: que cada industria nacional recibiera un cupo de trabajo y empleo equivalente al valor de su contribución económica a ese programa de cooperación¹⁴¹. Esos recelos tradicionales de los Estados miembros para proteger a sus propias empresas y contar con independencia defensiva han entorpecido la aparición de economías de escala, las sinergias en logística y equipamiento, la operatividad de las fuerzas de la UE y, en general, la adquisición de capacidades militares.

Oportunidades y debilidades de la política industrial de defensa

El Fondo Europeo de Defensa ante la disrupción de nuevos desafíos políticos y tecnológicos

Como hemos señalado, la política industrial de defensa de la Unión Europea se caracteriza no por ser resultado, sino proceso, de toda una serie de iniciativas que empezaron a profundizar en el asunto desde la Estrategia Global de la Unión Europea¹⁴², de junio de 2016, y el lanzamiento del Plan de Acción Europeo de Defensa (EPAD), siendo todas ellas materializadas, además, a través de la Cooperación Estructurada Permanente. El establecimiento de la Revisión Anual Coordinada sobre la Defensa (CARD), con el fin de aumentar la transparencia de las capacidades de defensa euro-

141 Véase CALCARA, A. «Cooperation and conflict in the European defence-industrial field: the role of relative gains». *Defence Studies*. 2018, vol. 18, n.º 4, pp. 474-497.

142 Véase http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [Consulta: 30 septiembre 2019].

peas, ha permitido mejorar la detección de carencias, así como una optimización de la planificación de las inversiones en defensa. La Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC) ha iniciado el camino hacia una mayor sincronización en defensa y a una implementación operativa de mayor rapidez y coherencia. Estos dos marcos representan un esfuerzo por incrementar la visibilidad política de las capacidades de defensa, así como afinar en el adecuado análisis de aquello a mejorar o mantener en esta política pública.

Ante la revolución tecnológico-militar de Estados Unidos a través de su *Third Offset Strategy*, la reaparición de la competición entre grandes poderes, las amenazas híbridas y una geoeconomía altamente competitiva, la Unión Europea fijó como objetivo alcanzar una mayor autonomía estratégica. La política industrial de defensa de la Unión Europea se contempla como eje esencial. Sin embargo, previamente a entrar en detalle en la cuestión, es importante apuntar sucintas diferencias entre la política industrial de la Unión Europea y la política industrial de la defensa de la misma, que son dos políticas diferenciadas. En primer lugar, a nivel normativo, la base jurídica de la política industrial de la Unión Europea es el artículo 173 del TFUE, por el cual se busca mejorar la competitividad de la industria comunitaria a través de la implementación de medidas a través de varios sectores. En cambio, la política industrial de defensa, si bien se apoya en el mismo artículo, ha sido desarrollada realmente gracias al artículo 346.I del mismo Tratado, que ha permitido progresar hacia normas de mercado interno sobre la adquisición de equipamiento de defensa. Este artículo 346.I estipula que «todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra». Asimismo, la política industrial de defensa se basa en el artículo 352 del TFUE, que contempla aquellos casos de los cuales los Tratados de la UE no hacen especial mención sobre los poderes de actuación necesarios a tal efecto, pero que son necesarios para alcanzar alguno de los objetivos de la Unión. En segundo lugar, otra de las diferencias principales es que la política industrial de defensa se desarrolla bajo el auspicio de la Agencia Europea de Defensa, con la finalidad de apoyar las políticas de la Política Común de Seguridad y Defensa, perteneciente a la Política Exterior y de Seguridad Común. Mientras, la política industrial general de la UE contempla toda una diversidad de industrias cuya gestión está descentralizada con base en la dirección general más adecuada a la naturaleza del tema, como son la industria digital, la industria energética, la industria nuclear y otros.

La especificidad de la política industrial de defensa apunta a que se requiere la complementación y consolidación de los esfuerzos de colaboración entre los Estados miembros para desarrollar capacidades de defensa a través de una industria de defensa caracterizada¹⁴³ por ser competitiva, basada en la innovación y marcada por la eficiencia. Para ello, el Fondo Europeo de Defensa fue lanzado en junio de 2017 con una

143 Véase www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ITRE/DV/2018/06-18/9-provisional-agreement-edidp-ES.pdf [Consulta: 10 de septiembre de 2019].

cantidad inicial de 5500 millones de euros¹⁴⁴, con dos objetivos principales: mitigar la fragmentación del mercado interno¹⁴⁵ y dar un repunte a la demanda de un sector que se encontraba en proceso de caída. En este sentido, los costes de transacción se reducen y se construyen mayores canales de comunicación entre la demanda —los Estados miembros— y la oferta —las industrias del sector—.

El Fondo Europeo de Defensa se divide en dos secciones: investigación —Preparatory Action for Defence Research, o PADR—, así como desarrollo y adquisición —European Defence Industrial Development Programme, o EDIDP—. Se calcula que una mayor cooperación en defensa permitiría una reducción de hasta el 30% del gasto anual en defensa¹⁴⁶. De hecho, el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea para el período 2021-2027 apunta el incremento de gasto en defensa y seguridad como una de las tres prioridades en las negociaciones de este marco¹⁴⁷, todavía en ronda de negociaciones. Si llega a aprobarse, se destinarían 4100 millones de euros a la investigación y 8900 millones al desarrollo y adquisición.

No obstante, a la hora de analizar cuáles son las oportunidades y debilidades de esta política industrial de defensa, la monitorización, evaluación y verificación de los programas ejecutivos y fondos son acciones importantes, pero insuficientes. Para ello, es necesario aportar una mirada crítica a los retos que esta política afronta partiendo de dos factores añadidos: la elevada dependencia en la Agencia Europea de Defensa para la correcta ejecución de los programas y los riesgos potenciales; y las diferencias en cultura de defensa de cada Estado miembro y las implicaciones en la construcción de una «cultura estratégica comunitaria» que se complementa con la autonomía estratégica que hemos venido tratando hasta ahora.

Nos centramos en estos dos factores porque, si bien muchos otros podrían tenerse en cuenta en la evaluación de la política industrial de defensa a nivel comunitario, el fin de este artículo consiste en poner el foco en su congruencia para el caso español. Concretamente, a través de las oportunidades a las que España podría acogerse, o aquellas iniciativas en las que ya está implicado y de las que se puede tomar nuevos aprendizajes para encauzar al conglomerado español de defensa en el marco de las oportunidades ofrecidas por la Política Industrial de Defensa europea. Es por ello que finalizaremos este apartado con una propuesta de mejoras, todas ellas vinculadas a las posibles oportunidades dirigidas al posicionamiento de España.

144 Véase https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm [Consulta: 8 septiembre 2019].

145 ARTEAGA, F.; SIMÓN, L. «El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española». *Elcano Policy Papers*. Madrid: Real Instituto Elcano 2019.

146 Informe de la Conferencia de Seguridad de Múnich (2017), disponible en <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report/munich-security-report-2017/> [Consulta: 2 septiembre 2019].

147 Véase www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/ [Consulta: 9 septiembre 2019].

Desde una perspectiva de la agencia y la asunción de responsabilidades

La cantidad de financiación propuesta para el Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027 es símbolo manifiesto del ímpetu de la Unión Europea y sus Estados miembros en incrementar la autonomía estratégica a través de la canalización de mejores capacidades de defensa y la generación de una cultura compartida de producción endógena. Sin embargo, una vez se ponga en marcha, será la capacidad organizativa y en recursos de las agencias administradoras de lo que dependerá el grado de efectividad y éxito de implementación de los distintos programas, así como de la agenda comunitaria de prioridades derivada de la pandemia originada por el COVID-19.

La Agencia Europea de Defensa es, desde su creación en 2004, la encargada de impulsar la colaboración entre empresas y países para dotar de mayores capacidades militares. Desde el impulso de estas iniciativas ha adquirido un papel de mayor relevancia, especialmente en las funciones de *coordinación* entre los planes nacionales de defensa, así como en la de *coherencia* —como ya hemos comentado en el apartado anterior— entre los distintos planes.

En este sentido, si bien su mandato es ejecutivo, su conocimiento sobre el asunto y la necesidad de dar respuesta a una larga lista de propuestas le ha concedido un valor añadido para proporcionar asesoramiento en la toma de decisiones. Entender este liderazgo es importante por los impactos que tiene en lo que hemos querido denominar la «gobernanza secuencial de la industria de defensa de la Unión Europea». A saber: para que la autonomía estratégica sea posible, se necesita ir cumpliendo paso a paso cada uno de los requisitos, con el fin de garantizar transparencia y el cumplimiento efectivo de los programas. Así pues, la primera fase es la identificación de capacidades —a través del Capabilities Development Plan, o CDP—, seguida de la búsqueda de oportunidades de cooperación —mediante el CARD—, finalizando con el planeamiento y ejecución a través del desarrollo y la adquisición —a través de la PESCO y el Fondo Europeo de Defensa—.

La Agencia Europea de Defensa ha recibido en los últimos años varias críticas: en primer lugar, por los retrasos en los plazos de entrega y ejecución¹⁴⁸; en segundo lugar, porque el mantenimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido —o VAT, en sus siglas en inglés— no fomentaba la cooperación entre los países para el desarrollo de programas comunes; en tercer lugar, por no terminar de tener en cuenta las diferencias de posicionamiento y tamaño de cada uno de los Estados miembros en el entramado industrial, tanto internacional como europeo.

Sin embargo, desde 2017 la Agencia ha dado un paso adelante y ha empezado a trabajar para generar estímulos a la inversión, mejorando el rendimiento por euro asignado a la defensa. Sin embargo, todavía no ha conseguido favorecer el *juste retour*¹⁴⁹ —un

148 FONFRÍA MESA, A. «La Agencia Europea de Defensa y la colaboración industrial en defensa» (68/2015). Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2019.

149 RICHTER, S. «Facing the Monster 'Juste retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform». *WIIW Research Report*. 2008, n.º 348.

acuerdo tácito por el cual cada Estado miembro prioriza tener una posición financiera neta individual óptima frente al presupuesto comunitario—. Es decir, la Agencia está impulsando mejoras en los *outputs* o resultados del proceso, haciendo de ello un marco interesante en el que invertir; pero no está reduciendo la desigualdad estructural de la que se parte inicialmente, no está haciendo que aquellos países con menor tamaño industrial encuentren incentivos para integrarse en estos proyectos. Se favorece una minimización de los costes y una maximización de los beneficios, haciendo de ello algo atractivo para los inversores, pero siendo estos los mismos actores que han participado tradicionalmente, sin la incorporación de otros nuevos Estados. Así, el sistema se mantiene, si bien a menor coste.

Otra de las críticas recibidas viene referida a la fiscalidad. Sin embargo, se han realizado avances, y en 2017 el Informe Anual de la Agencia indica que, por primera vez, se aplicó la exención del IVA a dos proyectos *ad hoc* de la Agencia¹⁵⁰. Esta misma política de exención se aplicaría para otros cuatro proyectos que concluirían en 2018. El potencial de este incentivo es relevante y puede ayudar a aquellos Estados que tradicionalmente no invierten en programas de defensa, al menos colaborativamente, a hacerlo. La creación del Mecanismo Financiero de Cooperación —o CFM— por parte del Banco Europeo de Inversiones está fomentando un modelo inclusivo que reduzca el diferencial de la «Europa a dos velocidades», al menos en el ámbito de la política industrial de defensa. Sin embargo, al ser tan reciente, habrá que esperar varios años para evaluar su efectividad.

Por otro lado, la PESCO juega un papel importante en la definición de responsabilidades. Se basa en dos componentes: compromisos obligatorios de Estados miembros, y proyectos específicos en donde participa el sector privado. Ambos elementos requieren tener bien una naturaleza operacional, o bien una capacidad. Es en este punto en donde la Agencia Europea de Defensa cede parte de su liderazgo. Para la dimensión de las capacidades, es la misma la que se encarga de gestionarlo. Sin embargo, para los aspectos operacionales de PESCO, es el Servicio Europeo de Acción Exterior el responsable¹⁵¹. Esto permite un marco de trabajo de mayor coherencia, con una coordinación basada de arriba a abajo, y que permita en el futuro hacer partícipes a otras estructuras de menor jerarquía.

Desde una perspectiva de cultura de defensa

Desde el nacimiento de la Agencia Europea de Defensa, los programas de colaboración más importantes y prolongados fueron el reabastecimiento de combustible en el aire, la vigilancia marítima, la lucha contra los artefactos explosivos improvisados, la

150 Véase <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2017-annual-report-final> [Consulta: 25 septiembre 2019].

151 EU Institute for Security Studies. «Permanent Structured Cooperation: What's in a name?». *Chaillot Papers*. 2019, n.º 142, en www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2019 [Consulta: 5 septiembre 2019].

flota europea de transporte aéreo, la disponibilidad de helicópteros para emergencias y el proyecto SESAR, orientado a la revisión de la gestión del tráfico aéreo.

Sin embargo, han existido grandes diferencias en la participación de los Estados miembros en proyectos de la PESCO, como indica el Libro Anual de 2019 del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE¹⁵². Dividimos el conjunto en tres grupos: en primer lugar, aquellos países con una baja tasa de participación, que representan la mayoría de los Estados miembros: por ejemplo, Irlanda, Lituania y Luxemburgo con dos proyectos, o Eslovenia, Letonia y Finlandia entre tres y cuatro. Es llamativo, sin embargo, que una parte del grupo, pese a colaborar en pocos proyectos, lidere alguno de ellos, como Eslovaquia o Austria. Un segundo grupo sería conformado por aquellos países que participan en un mayor número de programas —entre seis y ocho—, pero sin liderar ninguno, como son Grecia, Polonia o Portugal. Finalmente, el tercer grupo es el de los países con mayor número de proyectos, y de coordinación en los mismos.

España es el país líder en participación en proyectos de la PESCO, concretamente en dieciséis, seguido por los catorce de Italia y los trece de Francia. Sin embargo, esta primera posición en participación no va de la mano de un liderazgo en la coordinación de dichos proyectos. Todo lo contrario, España solamente lidera uno de los dieciséis proyectos en los que está implicado. Mientras, Italia y Francia lideran siete. Alemania se encuentra cerca, liderando seis de los ocho totales.

Esto nos lleva a plantearnos brevemente el diferencial en la cultura estratégica de las doctrinas militares, y el choque que esto conlleva con respecto a la ambición de mayor autonomía estratégica de la UE. Estas culturas estratégicas se pueden dividir con base en tres variables a su vez dicotómicas¹⁵³: en primer lugar, diferenciando entre los atlantistas —como podrían ser Reino Unido u Holanda— y los europeístas —como Francia y Alemania—; en segundo lugar, entre los países multilateralistas —aquellos Estados que lideren o aquellos con menos recursos que opten por integrarse— y los soberanistas; en tercer lugar, entre las potencias que suelen usar sus capacidades militares con mayor uso de la fuerza —como Francia y Reino Unido— y aquellas más preventivas —como Alemania—.

Estas desemejanzas nos llevan a plantearnos si es posible una «cultura estratégica comunitaria». No nos referimos a la autonomía estratégica referida a la disponibilidad de capacidades de defensa frente a retos de seguridad externos, sino a una cultura estratégica entendida como la existencia de una serie de creencias, asunciones, actitudes, normas, visiones del mundo y patrones de comportamiento comunes¹⁵⁴. Para el caso

152 EU Institute for Security Studies, *Op. cit.*

153 PINTADO RODRÍGUEZ, C. «*Pooling & Sharing* y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2013, n.º 104.

154 DUFFIELD, J. S. «Political Culture and State Behaviour: Why Germany Confounds Neorealism». *International Organization*. 1999, n.º 53, pp. 765–803.

de la política industrial de defensa, la paradoja es que una autoridad central poseería capacidad sin legitimidad, y las instituciones estatales seguirían teniendo tal legitimidad, pero sin suficiente capacidad¹⁵⁵. Si bien no consideramos que el efecto neto de esa divergencia y diferencia sería una incoherencia estratégica en los planes de colaboración en defensa, como diría Howorth¹⁵⁶, sí es cierto que puede generar rivalidades en las fases finales de ejecución y aplicación del producto de defensa adquirido.

Es cierto que el constructivismo acierta cuando afirma que las culturas estratégicas nacionales se han ido acercando en el entendimiento y percepción de las amenazas, en la socialización institucional y en la forma de asumir escenarios de crisis¹⁵⁷. Sin embargo, los productos de defensa resultantes proceden de proyectos en los que no participan ni todos los Estados miembros, ni lo hacen en la misma fase —investigación, equipamiento o adquisición—. La forma de decidir el uso de cada uno de ellos será hecha a geometría variable.

A este mosaico de culturas estratégicas diversas en el seno de la Unión Europea y su efecto en la política industrial de defensa se añaden las posibles tensiones que pueden surgir con respecto a la OTAN en esta materia. La OTAN tiene un proceso de planificación de defensa mucho más maduro que el de la Unión Europea, tanto en tiempo como en temáticas. Sin embargo, en lo que la UE destaca¹⁵⁸ es en que posee un marco fuerte en materia de industria de defensa, incluyendo tanto legislación (las directivas sobre transferencias y adquisición de equipamiento de defensa) como un marco político (PESCO, CARD) y un Fondo Europeo de Defensa, que apoya el desarrollo de capacidades y de la investigación en defensa. El desarrollo de iniciativas comunitarias ha generado dudas sobre si la Unión está creando herramientas que puedan crear duplicidades en capacidades militares, pero también discriminar a miembros de la OTAN que no pertenecen a la UE, así como, a la inversa, a miembros de la UE que no pertenecen a la OTAN. Lo cierto es que, pese a estas fricciones, la UE y la OTAN se han acercado para trabajar conjuntamente en asuntos de industria de defensa. Por ejemplo, en julio de 2016 publicaron una declaración conjunta en la que apuntaban a la necesidad de facilitar una industria de defensa más fortalecida y una cooperación en investigación más fuerte tanto dentro de Europa como en el Atlántico. La declaración siguiente, de 2018, reitera la necesidad de coherencia, complementariedad e interoperabilidad de los programas ejecutivos de la UE y la OTAN. Ahora bien, esta declaración de 2018 apunta a la cooperación en amenazas híbridas, movilidad militar,

155 BIAVA, A.; DRENT, M.; HERD, G. P. «Characterizing the European Union's Strategic Culture: An Analytical Framework». *Journal of Common Market Studies*. UACES. 2011, pp. 1-22.

156 HOWORTH, J. «The CESDP and the Forging of a European Security Culture». *Politique Européenne*. 2002, n.º 8, pp. 88-108.

157 MEYER, C. «Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms». *European Journal of International Relations*. 2005, vol. 11, n.º 4, pp. 523-549.

158 FIOTT, D. «The EU, NATO and the European defence market: do institutional responses to defence globalisation matter?». *European Security*. 2017, vol. 26, pp. 398-414.

construcción de capacidades y amenazas híbridas, pero la cooperación industrial de defensa como tal destacó por su ausencia. Al contrario que la movilidad militar —que es uno de los puntos fuertes de la cooperación entre la OTAN y la UE¹⁵⁹—, la cooperación en industria de defensa se ha visto más limitada¹⁶⁰. La Estrategia de Base Europea Industrial y de Tecnología de Defensa se orienta a apoyar la industria europea y asegurar que la OTAN y la UE puedan actuar de forma autónoma, sin solaparse, pero aun así generando confianza. Sin embargo, existen roces en materia de competitividad económica y de autonomía estratégica, así como un temor por parte de Estados Unidos de perder margen de maniobra en el continente.

Propuestas de mejora

El Fondo Europeo de Defensa, la PESCO y el resto de iniciativas han empezado a labrar su camino desde el año 2017. Ahora bien, todavía se están llevando a cabo otros proyectos previos, como son los consorcios *ad hoc* y los *joint ventures*, en donde dos o más partes aúnan recursos para cumplir con una actividad específica.

El análisis de estos programas conjuntos anteriores permite contribuir con nuevas recomendaciones a la mejora de la industria. Concretamente, el sector aeroespacial es la única industria estratégica que a nivel europeo recibe una fuerte inversión, posee costes decrecientes y la rapidez de despliegue de las innovaciones tecnológicas es elevada¹⁶¹. Sin embargo, es en la defensa terrestre en donde los proyectos de colaboración están más limitados por una falta de suficiente inversión. El ámbito naval se encuentra en un escenario intermedio, si bien con duplicidades, y una gran cantidad de pymes altamente dependientes en el proceso de externalización de las tareas, generando con ello una alta elasticidad. Por eso, se recomienda nivelar en lo posible las inversiones entre los tres sectores de la defensa.

La segunda recomendación que realizamos está orientada a la cuestión de la dicotomía especialización versus concentración. Una apuesta por una especialización permitiría una mayor eficiencia. En tanto que los proyectos se basan en la colaboración entre varios países, no se puede esperar un beneficio de retorno directo y visible en cada uno de ellos, pero en el largo plazo favorecerá la estructuración de un modelo sostenido y sostenible.

En tercer lugar, distinguir entre equipamiento estratégico —como armamento, helicópteros o vigilancia marítima— y no estratégico —como munición, ropa, personal,

159 DRENT, M.; KRUIJVER, K.; ZANDEE, D. *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum. Clingendael Report*. The Hague: Clingendael Institute 2019, pp. 9-12.

160 FIOTT, D. «Defence industry, industrial cooperation and military mobility». En: LINDSTROM, G.; TARDY, T. (eds.). *The EU and NATO: The essential partners*. Paris: European Union Institute for Security Studies 2019, pp. 44-51.

161 PINTADO RODRÍGUEZ, C., *Op. cit.*

reclutamiento y entrenamiento— alimentaría probablemente una distribución de los proyectos de forma más inclusiva entre todos los Estados miembros, englobando también a aquellos con menor posicionamiento industrial o capacidad financiera de inversión.

En este sentido, estas recomendaciones se articulan como algunos de los ejes vertebradores de la mejora, no solamente de la aplicación ejecutiva de los proyectos contenidos en las iniciativas del Fondo Europeo de Defensa, CARD y otros, sino también del propio alcance y naturaleza de las mismas. Solo así se podrá alcanzar la mejora de la dimensión operacional de la PESCO a través de medidas concretas para la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y despliegue de los productos de defensa.

El caso español: ventanas de oportunidad para el potenciamiento de la industria de defensa

Retos del sector de la industria de defensa en España

Las cuatro mayores industrias nacionales de defensa de Europa —a saber, Reino Unido, Francia, Italia y Alemania— cubren aproximadamente dos tercios del mercado total de defensa de la Unión Europea¹⁶². De acuerdo con el último Catálogo de Industria Española de Defensa para el periodo 2019-2020, publicado por el Ministerio de Defensa¹⁶³, de las 528 empresas inscritas en la misma, 373 han facturado algún producto o servicio a lo largo del período 2017, con una cifra de negocio total en el sector industrial de la defensa para dicho año de 6188 millones de euros.

El informe afirma que la Base Industrial y Tecnológica de Defensa (BITD) de España se enfrenta a un escenario actual marcado por la limitación presupuestaria, un elevado grado de competencia entre los actores industriales de países consolidados y emergentes, y la reestructuración del mercado europeo en este ámbito. En ese sentido, el documento alerta de la necesidad de que la BITD se adapte a estas nuevas formas de proceder, con el fin de no quedar atrás en las capacidades tecnológicas e industriales requeridas. Dos métodos son útiles: la implementación y seguimiento de la Estrategia Industrial de Defensa, así como «la identificación, preservación e impulso de las Capacidades Industriales y Áreas de Conocimiento que afectan a los intereses esenciales de la Defensa y Seguridad»¹⁶⁴ de España.

¹⁶² EUISS. *2019 Yearbook European Security*, en www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2019 [Consulta: 15 septiembre 2019].

¹⁶³ *Catálogo de Industria Española de Defensa 2019-2020*. Madrid: Ministerio de Defensa, en <https://publicaciones.defensa.gob.es/catalogo-industria-espanola-de-defensa-2019-2020.html>; véase también «Criterios básicos para el establecimiento de la política industrial de Defensa», *Cuadernos de Política Industrial de Defensa*, n.º 1. Madrid: Ministerio de Defensa 2010.

¹⁶⁴ *Catálogo de Industria Española de Defensa 2019-2020*. Madrid: Ministerio de Defensa, en <https://publicaciones.defensa.gob.es/catalogo-industria-espanola-de-defensa-2019-2020.html>, p. 21.

Si bien es cierto que la naturaleza del conglomerado industrial de defensa español es de exportación —el 81% de las ventas fueron destinadas al extranjero—, y este perfil ha ido creciendo rápidamente —5033 millones de euros del año 2017, 2684 millones más que en 2011—, existe todavía una alta dependencia en las pequeñas y medianas empresas (pymes), que representan el 83% del total de las empresas que se dedican a este sector en nuestro país. Por una parte, resulta positivo por la elevada generación de empleos estables. Sin embargo, por otro lado manifiesta varias debilidades.

En primer lugar, existe un problema de falta de coordinación y comunicación entre empresas, así como de influencia. Es acusable la ausencia de una agenda estatal a medio y largo plazo basada en la construcción de un tejido empresarial potente, organizado en consorcios, o con presencia de grupos de interés en la sede de la Unión Europea. No existe ninguna agrupación de tal índole, ni de naturaleza pública o gubernamental ni privada. La debilidad comparativa del sector industrial de defensa español respecto al de otros Estados miembros requiere, pues, la unión de fuerzas y canales de coordinación más fuertes para conseguir una influencia —y presencia— real en los proyectos de mayor innovación, así como un mejor posicionamiento en las fases de gama alta de las cadenas de valor de creación de un producto de defensa.

En segundo lugar, hay una insuficiencia de liderazgo, tanto ejecutiva como política. Tradicionalmente los conglomerados industriales nacionales más consolidados cuentan con la figura de un intermediador o representante estatal en contratos internacionales. En España se carece de esta figura y, cuando se ha intentado, su relevancia en funciones y tiempo ha sido mínima. Además, en tanto que la defensa europea se encuentra en una «fase de cooperación más que de comunitarización»¹⁶⁵, España debe seguir haciendo crecer sus acuerdos políticos de cooperación industrial con aquellos países con quienes mantiene intereses geoestratégicos comunes, como Francia para el Sahel y noroeste de África. Conseguir esta equivalencia le permitiría adquirir mayor influencia y liderazgo en los acuerdos de cooperación militar, gracias a un mayor empoderamiento en el ámbito industrial. Por otro lado, se necesita una mayor presencia de civiles españoles en los altos puestos de toma de decisión de planes industriales de defensa a nivel comunitario. Sin embargo, consideramos que una mayor captación de habilidades técnicas y un tejido empresarial más fuerte en Bruselas es la condición *sine qua non* para que realmente España adquiera mayor influencia, que puede ser posteriormente fortalecida a través de figuras políticas.

Por otra parte, la industria española ha mejorado en la creación de capacidades y productos. Sin embargo, su perfil de exportación no le permite explotar del todo lo que se conoce como «transferencia efectiva de tecnología», entendiendo esta como el desarrollo y crecimiento de diversos sectores de la sociedad gracias al intercambio de información sobre nuevas tecnologías creadas, el acceso a la investigación y el desarrollo de innovaciones tecnológicas de forma intersectorial; el hecho de que casi

165 ARTEAGA, F.; SIMÓN, L., *Op. cit.*, p. 19.

la totalidad de los productos españoles se destinen a empresas extranjeras no permite una transmisión de las nuevas creaciones por otros sectores ni permite la excelencia en innovación en España. De ahí surge la necesidad de un conglomerado empresarial fuerte que enraíce puentes de colaboración y comunicación.

Oportunidades ofrecidas desde las nuevas iniciativas de cooperación industrial a nivel comunitario

Como muestra la figura 1, España es junto con Francia el único país que participa en todas las formaciones militares establecidas a nivel comunitario. Así pues, la buena imagen y alta reputación del cuerpo militar español son una pasarela de lanzamiento para el desarrollo de la investigación y adquisición de productos industriales de defensa. Ahora bien, no son suficientes. Es por ello que planteamos los siguientes aspectos.

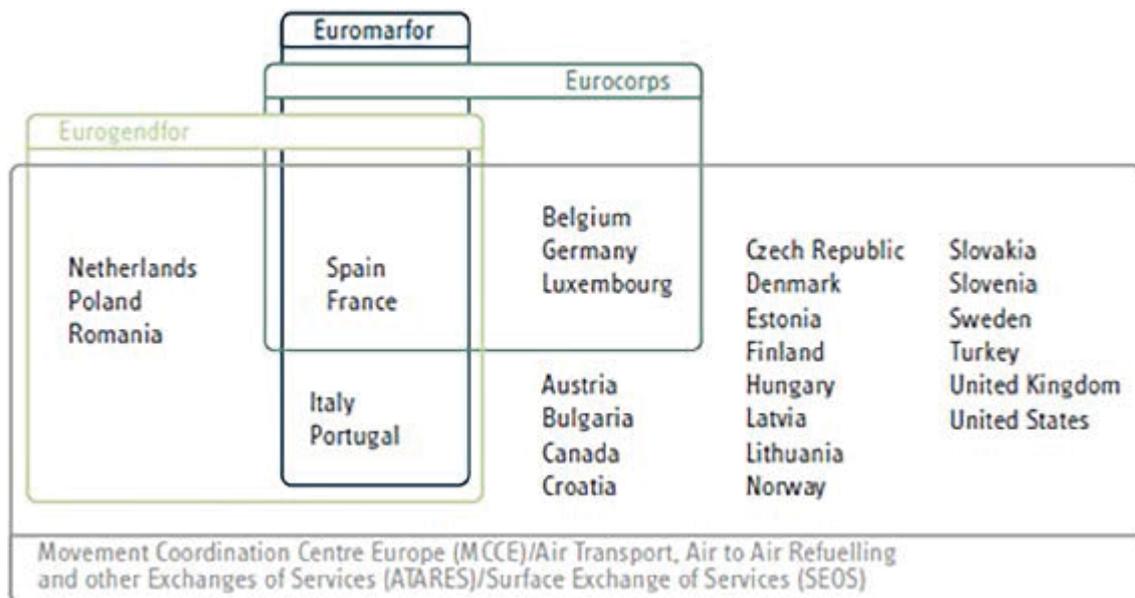


Figura 1: Participación de los Estados miembros en agrupaciones militares a nivel comunitario, 2017.

Fuente: EU Institute for Security Studies: «What is PESCO in a name?» (2017).

Una de las mayores preocupaciones en este asunto es el solapamiento de los planes de cooperación a nivel intraeuropeo con los planes enmarcados desde el nivel estatal. Sin embargo, si bien en el corto plazo puede resultar un proceso arduo por la necesidad de una coordinación multinivel entre actores, además, de distintos países, en el largo plazo la autonomía estratégica a la que se aspira podrá ir complementada con la cultura estratégica de la que hablábamos en el apartado anterior.

La profundización de España en la planificación industrial de defensa a nivel comunitario se brinda como una oportunidad para la Base Tecnológica e Industrial de Defensa de nuestro país. Primero, porque del Fondo Europeo de Defensa se espera que el esfuerzo presupuestario realizado tanto en los programas de investigación como en los de desarrollo y adquisición se materialice en retornos en los beneficios. Ahora

bien, la mera participación financiera no asegura que estos sean devueltos de forma equitativa. Tal y como algunos investigadores indican¹⁶⁶, se necesitaría que España aportara complementariamente fondos para la cofinanciación, dado que son los países que así lo hacen quienes suelen acabar recibiendo más beneficios de vuelta.

Uno de los dilemas a resolver todavía es la cuestión de la participación en empresas industriales españolas de capital externo a la Unión Europea, y cómo esto podría generar desequilibrios en la ambición de la UE para una autonomía estratégica. Es por ello que se recomienda que España aproveche la pertinencia de las posibilidades de cofinanciación del Fondo Europeo de Defensa para posicionarse como socio importante en el cemento de industria de defensa europea. Esto también le permitiría pasar de ser el país líder en participación en proyectos de la PESCO pero con una ínfima tasa de coordinación de los mismos, a ser un Estado con credibilidad y al que recurrir.

Por otra parte, el aperturismo del sector industrial español de defensa hacia el exterior, no bajo la forma tradicional de productor-cliente, sino bajo el prisma de programas de cooperación horizontal, no solamente le va a permitir mejorar su posicionamiento a nivel europeo, sino que además va a convertirse en un mecanismo de reforzamiento y consolidación de las estructuras internas de la Administración del Estado. Las exigencias de mejora de la cadena de suministro, de nuevas metodologías para la investigación, y de armonización de los estándares de adquisición y ejecución de productos de defensa son algunos de los pilares que permitirán a España aprender de «buenas prácticas» realizadas por otros países consolidados en industria de defensa. Este proceso de *benchmarking* también se nutrirá desde una perspectiva político-estratégica, mejorando los canales de interlocución con altos niveles de dirección. Asimismo, ofrecerá un nuevo modelo de gestión inteligente, basado en una mayor eficacia de la colaboración de los diferentes niveles territoriales y departamentales de la Administración Pública.

Asimismo, la implicación del sector privado es clave. Como hemos mencionado anteriormente, la mejora de la financiación debe ser un factor de tracción para las empresas, de forma que puedan desarrollar sus capacidades y se impliquen en mayor medida en los proyectos europeos. Dado que hasta ahora hemos dedicado una parte importante del análisis al sector público, dedicamos el siguiente apartado al rol que el sector privado español está emprendiendo ya en algunos de los proyectos europeos de defensa promovidos desde 2017.

Participación española en programas específicos de los planes de cooperación industrial europea

En 2018, el Fondo Europeo de Defensa empezó a convertirse en una realidad, materializando proyectos específicos con marcos anuales e interanuales de financiación

166 ARTEAGA, F.; SIMÓN, L., *Op. cit.*, p. 21.

por parte de los Estados miembros participantes. Los tres primeros proyectos piloto completados en 2018 fueron el programa SPIDER —sobre sistemas innovadores para la guerra en áreas urbanas y acceso a establecimientos hostiles—, EuroSWARM —para testear la eficiencia de sistemas de enjambre no tripulados compuestos por sensores heterogéneos útiles con el fin de minimizar la incertidumbre en operaciones de vigilancia— y TRAWA —para la estandarización de sistemas de aeronaves tripuladas a distancia—¹⁶⁷. En ninguno de ellos hubo participación española en el consorcio.

Ha sido en la siguiente fase, con el PADR —la Acción Preparatoria para la Investigación en Defensa—, en donde España se ha involucrado con una relevancia cada vez más importante. Concretamente, de los cuatro programas de defensa postulados, está involucrado en tres de ellos¹⁶⁸, si bien con grados de participación diferentes: con posiciones relevantes o liderando uno de ellos.

El primer programa se denomina Ocean2020¹⁶⁹. Orientado a la mejora de la seguridad marítima, pretende construir una arquitectura abierta de «sistema de sistemas» que permita la interoperabilidad de los distintos centros de operaciones marítimas de varias fuerzas armadas de Estados miembros de la Unión Europea. Para ello, su objetivo principal es la integración de la información, de manera que se tenga un conocimiento situacional de un escenario de riesgo marítimo de forma más rápida y efectiva. También pretende mejorar la interoperabilidad de los estándares de trabajo entre la UE y la OTAN. Con un presupuesto total de 35 millones de euros para el periodo 2018-2021, España es uno de los 15 países participantes. Después de la empresa coordinadora, Leonardo S.p.A., es la corporación española INDRA quien se sitúa a la cabeza del proyecto, en segunda posición. Se enfoca especialmente en el diseño y producción de sistemas de mando de operaciones marítimas, el diseño y producción de sensores, y la mejora de las comunicaciones y de los sistemas de seguridad. Uno de los clientes del proyecto es el Ministerio de Defensa español.

El segundo programa es GOSSRA¹⁷⁰, orientado a la estandarización de aparatos electrónicos, comunicación por voz y por datos, software, dispositivos de interfaz humana, sensores y efectores. Con un presupuesto de 1,5 millones de euros para el periodo 2018-2020, son dos empresas españolas las que participan: GMV Aerospace and Defence, S. A., en segunda posición del proyecto tras el coordinador alemán; y la empresa INDRA, en octava posición del total de nueve participantes.

¹⁶⁷ Información sobre los tres proyectos piloto mencionados (2018), disponible en www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/02/23/pilot-project-euroswarm-and-spider-activities-completed [Consulta: 10 septiembre 2019].

¹⁶⁸ Véase https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-763_en.htm [Consulta: 10 de septiembre de 2019].

¹⁶⁹ Información sobre el programa Ocean2020, disponible en <https://ocean2020.eu/> [Consulta: 10 septiembre 2019].

¹⁷⁰ Información sobre el proyecto GROSSA, disponible en https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/projects/padr-gossra-projectweb_v2.pdf [Consulta: 10 septiembre 2019].

El tercer programa, Vestlife¹⁷¹, se orienta al desarrollo de mayor protección para la vestimenta militar. El proyecto cuenta con 2,43 millones de euros aproximadamente para un periodo de 36 meses. En él participan dos empresas españolas: TECNALIA, orientada al desarrollo de soluciones integrales a prueba de balas con sistemas de detección CBRN (ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares), y la empresa AITEX, quien es además la coordinadora y líder del proyecto.

El único programa sin participación española es ACAMSII¹⁷². Con un presupuesto de 2,6 millones de euros para el periodo 2018-2021, este programa aspira a la integración de mecanismos de adaptación para optimizar los sistemas de camuflaje de soldados.

Recientemente, en septiembre de 2019, la coordinación industrial de un nuevo proyecto de defensa conjunto europeo ha sido asignada a la empresa española IN-DRA¹⁷³. Esta designación para el programa FCAS —Future European Combat Air System— va a permitir un elevado retorno de los beneficios a la industria española en lo vinculado a la generación de negocios, el desarrollo de su capacidad exportadora, la generación de empleos de alta cualificación y la creación de tecnologías para uso civil. Este proyecto será desarrollado por la empresa española junto con Dassault —Francia— y Airbus —Alemania—.

Estrategias para la canalización de las políticas comunitarias en el ecosistema español de industria de defensa

De la misma forma que se pretende que haya más España en la Unión Europea, la Unión Europea puede traducirse en ventajas y valor añadido dentro del ecosistema propio de España. Ni todas las empresas españolas de seguridad y defensa participan en proyectos comunitarios, ni el propio panorama español de compañías es homogéneo. Cada empresa tiene una naturaleza, tamaño, intereses y sectores estratégicos distintos. De ahí la importancia de saber canalizar las lecciones aprendidas del ejemplo comunitario de forma efectiva —en cuanto a tiempos y resultados— y eficiente —en cuanto a ahorro de costes de transacción, y de mayor vertebración territorial y sectorial de las empresas españolas dentro del ecosistema estatal—.

Ello es un esfuerzo planteado desde el Ministerio de Comercio y Turismo, así como por el Ministerio de Defensa. El ecosistema español puede ser mejorado desde dentro, por y para sus propias empresas endógenas, a través de varias dimensiones.

171 Información sobre el proyecto Vestlife, en <http://vestlife-project.eu/> [Consulta: 12 septiembre 2019].

172 Información sobre el proyecto ACAMSII, disponible en <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/projects/padr-acamsii-projectweb-final.pdf> [Consulta: 12 septiembre 2019].

173 Información disponible en https://www.indracompany.com/en/noticia/indra-nominated-national-industrial-coordinator-fcas-program-future-european-combat-air_ [Consulta: 12 septiembre 2019].

El primer paso es un cambio generalizado del enfoque tradicional puesto en el criterio de análisis coste-efectividad de la adquisición hacia un nuevo enfoque vinculado al coste del ciclo de vida¹⁷⁴. Sin duda existen empresas que ya han realizado este cambio, pero no es una tendencia todavía ciertamente integrada en la totalidad de las compañías. La traslación a este nuevo enfoque basado en el ciclo de vida —en lugar de la adquisición— permitiría a las empresas hacer un seguimiento homogeneizado de sus actividades de transparencia, control y auditoría en todos los programas que lleve a cabo, así como también daría paso a cohesionar —estandarizar— los procesos, estructuras de coste y procedimientos para que cualquier evaluación que se realice de forma *ex ante* y *ex post* se haga bajo la misma metodología. Esto es, se propone pasar de un enfoque centrado en el desempeño de cada proyecto ejecutado a un enfoque basado en el riesgo (con una metodología común, sea cual sea el proyecto).

El segundo eje es la coordinación estatal del cumplimiento de ciertos estándares de inteligencia económica dentro de la arquitectura organizativa de cada una de las empresas de seguridad y defensa. Si bien las empresas españolas se caracterizan por un elevado grado de integración de la inteligencia económica dentro de sus estructuras¹⁷⁵, se recomienda un marco de control estatal que monitorice el grado de éxito de las tareas de inteligencia económica dentro de las compañías. Esto permitiría una mayor productividad por parte de las empresas y un ahorro de costes detectados como innecesarios. Ahora bien, este marco debe articularse bajo el respeto al principio de confidencialidad y de garantía de que no exista competencia desleal a la hora de reportar tales asuntos.

En tercer lugar, esta cuestión lleva a la protección del conocimiento creado dentro del ecosistema español, en relación a la Clasificación Internacional de Patentes. Teniendo en cuenta la creciente geopolítica de las tecnologías, las telecomunicaciones y los productos digitales, y el incontestable desarrollo de productos de seguridad y defensa tanto tecnológicos como gracias a técnicas digitales, en ciberseguridad, inteligencia artificial, 5G, computación cuántica y la propia gestión de datos, existen ciertas tecnologías de uso dual que no tienen cabida dentro de la tipificación tradicional de patentes. Su doble aplicación, tanto civil como militar, dificulta la forma en que estas tecnologías pueden categorizarse. Por un lado, el primer obstáculo es que no existe una definición homogénea sobre qué es un «proyecto de inteligencia artificial», tal y como ocurre en el seno del Pentágono. Una auditoría del Inspector General del Departamento de Defensa en 2020 concluyó que no existe un marco de gobernanza integral

174 ORTÚZAR MATURANA, R.; MOLINA MORENO, V.; PASCUAL JIMÉNEZ, R. «Metodología para el análisis económico de activos del sector de la defensa: criterio fundamentado en el parámetro de ciclo de vida». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 43-47.

175 COZ FERNÁNDEZ, J. R.; VALIÑO CASTRO, A. «Integración de un modelo de gestión del conocimiento para evaluar el impacto económico en la gestión de programas del sector de la defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 57-65.

sobre inteligencia artificial (IA)¹⁷⁶: ni existen requisitos técnicos, operacionales ni programáticos sobre cómo deben ser las fases de implementación y despliegue de la IA, ni existe claridad con respecto a qué debe etiquetarse como proyecto de IA. Por otra parte, esto se extiende a la Clasificación Internacional de Patentes, donde, de acuerdo a Silvia Vicente Oliva¹⁷⁷, son las empresas multinacionales las que registran más innovaciones (en número) en España, etiquetándolo en inglés y con nomenclaturas distintas a las del ecosistema español. Esto retrasa la innovación española y, de ahí, la necesidad de homogeneizar definiciones y fomentar una cadena de valor más interconectada entre empresas de origen español.

En cuarto lugar, el ecosistema español requiere de la inclusión de nuevas medidas vinculadas a la digitalización¹⁷⁸ y a la industria 4.0. Este es un aspecto que se ha contemplado en las *Directrices Generales de la nueva política industrial española 2030*¹⁷⁹. Además, la digitalización puede permitir a España alcanzar el objetivo fijado por la Unión Europea de una cuota del 20% del PIB para las actividades industriales, si esta digitalización se enfoca bajo una visión de misión-país. Tal es la importancia de la digitalización a nivel industrial, en general, y en las empresas de seguridad y defensa, en particular, que la transformación digital ocupa la primera posición en las prioridades del mencionado marco estratégico. Las industrias de defensa deberán producir «sistemas de armas inteligentes» para dotar a las Fuerzas Armadas de los medios materiales que garanticen su superioridad en la acción en los entornos operativos 4.0. Esto requiere un ecosistema español capaz de hacerlo en los diversos niveles de producción, desarrollo, implementación y despliegue. Las tecnologías digitales que permiten la hibridación entre los dominios físicos tradicionales —mar, aire, tierra— y cibernético, así como el creciente dominio del espacio exterior, son: Internet de las cosas, *blockchain*, inteligencia artificial, ciberseguridad, 5G, *big data*, sistemas autónomos, robótica, computación avanzada, fabricación aditiva y la realidad aumentada. La digitalización va acompañada de la innovación: un binomio casi indivisible, pero no necesariamente siempre entrelazado. Ello significa que las empresas no solamente deben encaminar sus productos hacia la integración de tecnologías *per se* dentro de los sistemas de seguridad y defensa, sino que otras industrias —no necesariamente vinculadas a la seguridad y defensa— pueden complementar a estas últimas aportando valor

176 INSPECTOR GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA. *Audit of Governance and Protection of Department of Defense Artificial Intelligence Data and Technology*. Washington, DC: Department of Defense 2020. Disponible en <https://media.defense.gov/2020/Jul/01/2002347967/-1/-1/1/DODIG-2020-098.PDF>.

177 VICENTE OLIVA, S. «Protección del conocimiento y de tecnología con utilidad de defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 77-88.

178 MINISTERIO DE DEFENSA. *Perspectiva de la Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa 2019, pp. 24-30.

179 MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO. *Directrices Generales de la nueva Política Industrial española 2030*. Madrid: MINOCTUR 2019.

añadido en innovación. Con ello nos referimos a la biotecnología, nuevos materiales, avances en navegación y posicionamiento, o la impresión 3D. En este sentido, el ecosistema español de la industria de seguridad y defensa puede revalorizarse si va acompañado de sectores que, sin estar vinculados al tema, pueden aportarle valor añadido mediante tecnologías complementarias o facilitadoras.

Conclusiones

Como hemos visto, la construcción de la defensa europea se está realizando de modo gradual, funcional y a diferentes velocidades, a semejanza de lo que ha sucedido en la UE tradicionalmente en otros ámbitos¹⁸⁰. En este sentido, resulta necesario lograr un programa marco incluyente de defensa, teniendo en cuenta que las inversiones son a largo o muy largo plazo.

En todo este proceso, el principio de coherencia debe quedar salvaguardado y desempeñar un papel central, como reconocen la Unión Europea y los Estados miembros a través de sus diversos acuerdos, iniciativas y documentos. Por eso, resulta tan importante seguir las recomendaciones que se han avanzado en el texto de este artículo como propuestas de mejora: fomentar los proyectos de colaboración en el concreto aspecto de la defensa terrestre mediante un mayor y consistente esfuerzo financiero; apostar por la especialización coordinada de las políticas industriales nacionales, lo que rendirá frutos positivos a largo plazo y, por tanto, olvidarse de exigir un retorno directo y recíproco de cada inversión; y facilitar una distribución de los proyectos de forma más inclusiva entre todos los Estados miembros, prestando una especial atención a la inserción en ellos de los países con menores capacidades industriales o económicas.

En cuanto a España, la participación del conglomerado de la industria nacional de defensa en la mayoría de los programas principales demuestra el ímpetu español en subirse al tren de la innovación. Su objetivo es especializarse en productos de alta gama en la cadena de valor. Si bien quedan todavía muchos retos por lograr en materia de posicionamiento europeo con respecto a otros países, los esfuerzos realizados a paso agigantado en los últimos años manifiestan el vigor por convertirse en uno de los socios principales y líderes del sector. Para ello, la colaboración a través de la transferencia tecnológica y la consolidación de mayores redes de colaboración en el seno de nuestro país resultan dos medidas esenciales para llevarlo a cabo. Todo ello abre, además, nuevas líneas de investigación para la consideración de las relaciones civil-militares como un factor de empuje hacia el logro de la ambición que se está iniciando en nuestro país.

180 ROLDÁN BARBERO, J., *Op. cit.*, p. 3; DE CASTRO RUANO, J. L. «Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1045-1073; y ALFONSO MEIRIÑO, A. «La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria». *Cuadernos de Estrategia*. 2015, n.º 175, pp. 143-186.

Así, más allá de las etiquetas emanadas desde la cúpula comunitaria sobre «autonomía estratégica» o la reciente «cooperación estratégica» —mediante la cual pretende conseguir nuevos socios regionales en materia de seguridad y defensa—, es en el principio de coherencia en donde reside tanto la necesidad como la oportunidad para el posicionamiento español en el escenario europeo, así como el refuerzo de la Unión Europea como actor geopolíticamente significativo.

Bibliografía

- AGUIAR, P. *Coherencia y Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea*. Cerdanyola del Vallès: Institut Universitari d'Estudis Europeus 2004.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F.; CORNAGO PRIETO, N. «El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial». *Revista Española de Derecho Internacional*. 1998, vol. 50, n.º 1, pp. 59-113.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. «La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1003-1020.
- ALFONSO MEIRIÑO, A. «La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria». *Cuadernos de Estrategia*. 2015, n.º 175, pp. 143-186.
- ÁLVAREZ, G.; 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». *Boletín I.E.E.E.* 9/2018, de 22 de enero de 2018, pp. 385-402.
- ÁLVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*. Madrid: Dykinson 2003.
- ARTEAGA, F.; SIMÓN, L. «El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española». *Elcano Policy Papers*. Madrid: Real Instituto Elcano 2019.
- AYUSO, A. *El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030*. Barcelona: CIDOB 2018.
- AZNAR GÓMEZ, M. J. «¿Es posible una *identidad europea de defensa*? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 1998, vol. 2, n.º 4, pp. 619-638.
- BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid: La Catarata 1995.
- «La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de la Unión Europea». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 1997, n.º 1, pp. 7-21.
- BARBÉ, E. (coord.). *Política Exterior Europea*. Barcelona: Ariel 2000.

- BARTRINA, J. A.; RAMOS, C. «El desarrollo de una base tecnológica e industrial europea de defensa: una perspectiva desde España». En: AA.ºVV. *La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015*. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas 2015, pp. 151-188.
- BIAVA, A.; DRENT, M.; HERD, G. P. «Characterizing the European Union's Strategic Culture: An Analytical Framework». *Journal of Common Market Studies*, UACES. 2011, pp. 1-22.
- CALCARA, A. «Cooperation and conflict in the European defence-industrial field: the role of relative gains». *Defence Studies*. 2018, vol. 18, n.º 4, pp. 474-497.
- CARBONE, M. «Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development». *European Integration*. 2008, vol. 30, n.º 3, pp. 323-342.
- CARDONA LLORÉNS, J. «La dimensión de la seguridad en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». En: MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, L. (ed.). *Historia y Derecho. Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Arcadio García Sanz*. Valencia: Tirant lo Blanch 1995, pp. 177-200.
- CEBADA ROMERO, A.; PÉREZ GONZÁLEZ, C. *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*: Madrid: Dykinson 2003.
- CESEDEN. *La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa 2008.
- CHICHARRO, A. «Coherencia de políticas para el desarrollo en la Unión Europea». *Iberoamerican Journal of Development Studies*. 2017, vol. 6, n.º 1, pp. 4-25.
- CONDE PÉREZ, E. *Los instrumentos de la política exterior de la Unión Europea*. Madrid: UCM 2002.
- COSIDÓ GUTIÉRREZ, I. «La Política Exterior y de Seguridad Común: la cuestión nuclear». En: CESEDEN. *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el nuevo marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)*. Madrid: Ministerio de Defensa 1996, pp. 15-33.
- COZ FERNÁNDEZ, J. R.; VALIÑO CASTRO, A. «Integración de un modelo de gestión del conocimiento para evaluar el impacto económico en la gestión de programas del sector de la defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 57-65.
- DE CASTRO RUANO, J. L. «Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1045-1073.
- DE SOLA DOMINGO, M. «La Cooperación Política Europea». *Anuario del Centro de la UNED*. 1985, vol. 2, pp. 49-62.
- DRENT, M.; KRUIJVER, K.; ZANDEE, D. *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum. Clingendael Report*. La Haya: Clingendael Institute 2019.

- DUFFIELD, J. S. «Political Culture and State Behaviour: Why Germany Confounds Neorealism». *International Organization*. 1999, n.º 53, pp. 765-803.
- DUKE, S. *Consistency as an Issue in EU External Activities*. Maastricht: European Institute of Public Administration 1999.
- ENGBRINK, S. D. «The European Union's External Action: Coherence in European Union Foreign Policy despite Separate Legal Orders». *Legal Issues of Economic Integration*. 2017, vol. 44, n.º 1, pp. 5-48.
- ESTRADA CAÑAMARES, M. «'Building Coherent EU Responses': Coherence as a Structural Principle in EU External Relations». En: CREMONA, M. (ed.). *Structural Principles in EU External Relations Law*. Oxford: Hart 2018, pp. 243-262.
- EU Institute for Security Studies. «Permanent Structured Cooperation: What's in a name?». *Chaillot Papers*. 2019, n.º 142.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. «El impacto de un eventual Triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea». *ARI (Real Instituto Elcano)*. 2004, n.º 10, pp. 9-12.
- FIOTT, D. «The EU, NATO and the European defence market: do institutional responses to defence globalisation matter?». *European Security*. 2017, vol. 26, pp. 398-414.
- «Defence industry, industrial cooperation and military mobility». En: LINDSTROM, G.; TARDY, T. (eds.). *The EU and NATO: The essential partners*. Paris: European Union Institute for Security Studies 2019, pp. 44-51.
- FONFRÍA MESA, A. «La Agencia Europea de Defensa y la colaboración industrial en defensa» (68/2015). Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2019.
- GARCÍA PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid: UNED 2003.
- «Las misiones PESD como instrumento de política exterior de la UE». En: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*. Bilbao: Universidad del País Vasco 2010, pp. 21-71.
- GAUTIER, P. «Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union». *European Law Journal*. 2004, vol. 10, n.º 1, pp. 23-41.
- GEBHARDT, C. «The Problem of Coherence in the European Union's International Relations». En: HILL, Ch.; SMITH, M.; VANHOONACKER, S. (eds.). *International Relations and the European Union*. 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press 2017, pp. 123-142.
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N. «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 9, pp. 197-238.

- «De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2003, vol. 7, n.º 15, pp. 653-682.
- GONZÁLEZ VEGA, J. A. «Los “Acuerdos de Niza”, la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa». *Suplemento BEUR*. 2001, n.º 9, pp. 11-28.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El Tratado de Ámsterdam (1997) y la defensa de Europa». En: PELÁEZ MARÓN, J. M. (dir.). *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo*. Vol. 4. Córdoba: Universidad de Córdoba 1998, pp. 157-175.
- HERTOG, L.; STROB, S. «Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rotting of an Ambiguous Term». *European Foreign Affairs Review*. 2013, vol. 18, n.º 3, pp. 373-388.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A. «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la “cumbre” de Niza. La política europea de seguridad y defensa». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 63-78.
- HOWORTH, J. «The CESDP and the Forging of a European Security Culture». *Politique Européenne*. 2002, n.º 8, pp. 88-108.
- INSPECTOR GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA. *Audit of Governance and Protection of Department of Defense Artificial Intelligence Data and Technology*. Washington, U.S.: Department of Defense 2020.
- JORGE URBINA, J. «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 10, pp. 439-471.
- KRENZLER, H.-G.; SCHNEIDER, H. «The Question of Consistency». En: REGELSBERGER, E.; DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P.; WESSELS, W. (eds.). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner 1997, pp. 133-151.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1992, vol. 19, n.º 3, pp. 797-825.
- «Flexibilité et Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l’Union européenne». En: AA. VV. *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*. Bruxelles: Bruylant 1999, pp. 1139-1159.
- «Ciudadanía europea y crisis: apuntes para una revisión conceptual». En: LIÑÁN NOGUERAS, D. J.; SEGURA SERRANO, A.; GARCÍA SEGURA, C. (coords.). *Las crisis políticas y económicas: Nuevos escenarios internacionales*. Madrid: Tecnos 2014, pp. 77-90.
- LÓPEZ DE, J. «La Agencia Europea de Defensa como plataforma para el progreso de la Política Común de Seguridad y Defensa». *Análisis GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada)*. 15/2018, 20 de marzo de 2018.

- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. «La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa en Europa?». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1075-1097.
- MANGAS MARTÍN, A. «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza». En: MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (coord.). *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*. Madrid: Colex 2002, pp. 67-82.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. «El sistema de Cooperación Política Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1980, vol. 7, n.º 2, pp. 607-631.
- MARTÍ SAMPERE, C. «Implicaciones de los fondos y programas de la Comisión para la investigación y desarrollo de las capacidades militares de la UE». *Análisis del Real Instituto Elcano*. N.º 93, 21/11/2017.
- MARTÍN ARRIBAS, J. J. «Consideraciones sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». *Gaceta Jurídica*. 1994, B-95, pp. 17-25; y 1994, B-96, pp. 5-10.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: crónica de una modificación necesaria». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 95-109.
- MEYER, C. «Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms». *European Journal of International Relations*. 2005, vol. 11, n.º 4, pp. 523-549.
- MINISTERIO DE DEFENSA. «Criterios básicos para el establecimiento de la política industrial de Defensa». *Cuadernos de Política Industrial de Defensa*. Madrid, 2010, n.º 1.
- *Perspectiva de la Industria de Defensa*. Madrid, 2019.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO. *Directrices Generales de la nueva Política Industrial española 2030*. Madrid, 2019.
- MISSIROLI, A. (ed.). *Coherence for Security Policy: Debates-Cases-Assessments*. Paris: Institute for Security Studies-UEO 2001.
- «European Security Policy: The Challenge of Coherence». *European Foreign Affairs Review*. 2001, vol. 6, n.º 2, pp. 177-196.
- «Coherence, Effectiveness and Flexibility for CFSP/ESDP». En: REIFER, E.; RUMMEL, R.; SCHMIDT, P. (eds.). *Europas ferne Streitmacht*. Hamburg: Mittler 2002, pp. 119-148.
- NANCY, J. *A dos años de las elecciones europeas de 2019. Eurobarómetro especial del Parlamento Europeo*. Unión Europea, abril de 2017.
- NEUWAHL, N. «Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of “Consistency” under the Treaty on European Union». En: TWOM-

- EY, P. M.; O'KEEFFE, D. (eds.). *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. Londres: Chancery 1994, pp. 227-246.
- NUTTALL, S. «Coherence and Consistency». En: HILL, Ch.; SMITH, M. (eds.). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2005, pp. 91-III.
- ORTEGA, M. «Beyond Petersberg: missions for the EU military forces». En: GNE-SOTTO, N. (ed.). *EU Security and Defence Policy: the first five years (1999-2004)*. Paris: EU Institute for Security Studies 2004, pp. 73-88.
- ORTÚZAR MATURANA, R.; MOLINA MORENO, V.; PASCUAL JIMÉNEZ, R. «Metodología para el análisis económico de activos del sector de la defensa: criterio fundamentado en el parámetro de ciclo de vida». *Economía Industrial Núm. 412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 43-47.
- PARDO GARCÍA-VALDECASAS, J. J. *et al.* *La Contratación y el Artículo 346 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*. Documento de Trabajo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), 2/2017.
- PÉREZ DE LAS HERAS, N. (coord.). *La Agencia Europea de Defensa: Su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea*. Cizur Menor: Aranzadi 2008.
- PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*. Madrid: UAM 1991.
- PINTADO RODRÍGUEZ, C. «Pooling & Sharing y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2013, n.º 104.
- PIÑOL RULL, J. L.; GONZÁLEZ BONDÍA, A. «El lento establecimiento de una política europea de defensa común». *Anuario Internacional CIDOB* 1994. pp. 131-144.
- PORTELA, C.; RAUBE, K. «The EU Polity and Foreign Policy Coherence». *Journal of Contemporary European Research*. 2012, vol. 8, n.º 1, pp. 3-20.
- REMIRO BROTONS, A. «Política Exterior Común». En: REMIRO BROTONS, A. (ed.). *Breve Diccionario del Tratado de Unión Europea*. Madrid: Política Exterior-CERI 1993, pp. 206-210.
- «¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?». *Gaceta Jurídica*. 1998, n.º 29, pp. 71-104.
- REYNAERT, V. «European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence». *The Hague Journal of Diplomacy*. 2012, vol. 7, n.º 2, pp. 207-226.

- RICHTER, S. «Facing the Monster 'Juste retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform». *WIIW Research Report*. 2008, n.º 348.
- ROBLES CARRILLO, M. A. «La financiación de la PESCE». *Revista de Instituciones Europeas*. 1995, vol. 22, n.º 1, pp. 101-146.
- *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Madrid: McGraw-Hill 1997.
- ROLDÁN BARBERO, J. «La Europa de la Defensa pasa a la ofensiva». *Revista General de Derecho Europeo*. 2017, n.º 43.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad». *Revista de Instituciones Europeas*. 1993, vol. 20, n.º 3, pp. 773-796.
- TIETJE, C. «The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy». *European Foreign Affairs Review*. 1997, vol. 2, pp. 211-233.
- VERGARA MELERO, J. A. *Capacidades militares y defensa común en el ámbito de la Unión Europea (1999-2014)*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, Granada, 2015.
- VICENTE OLIVA, S. «Protección del conocimiento y de tecnología con utilidad de defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 77-88.
- VILANOVA, P.; FERNÁNDEZ, N. (coords.). *Europa: el debate sobre defensa y seguridad*. Barcelona: Universidad de Barcelona 2001.
- VÍLCHEZ VIVANCO, M. «La industria de defensa en el marco europeo». *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. 2018, vol. 19, pp. 1-22.
- WESSEL, R. A. *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*. La Haya: Kluwer 1999.

Artículo recibido: 15 de abril de 2020.

Artículo aceptado: 12 de diciembre de 2020.
