

Máster Oficial en Internacionalización (MOI) - UB

La autonomía estratégica de la Unión Europea

Un paso más en su integración en defensa

Gerard Vallès Pérez
27-5-2019

Índice

1. Introducción	2
2. Autonomía estratégica: una aproximación teórica	5
2.1. Origen del concepto	5
2.2. La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿cómo se entiende?.....	8
2.3. Conclusiones	11
3. Avances en autonomía política previos a 2016	13
3.1. El proyecto fallido de la CED y la división entre atlantistas y europeístas	14
3.2. De la seguridad a la defensa.....	15
3.3. Gobernanza	18
3.4. Aumentando la ambición estratégica	20
3.5. Conclusiones	22
4. Avances en autonomía operacional previos a 2016	23
4.1. Primeras capacidades con el Tratado de Ámsterdam	23
4.2. Headline Goal 2003	24
4.3. Desarrollo de capacidades civiles	26
4.4. Headline Goal 2010	26
4.5. Conclusiones	28
5. Avances en autonomía industrial previos a 2016	29
5.1. Hacia un mercado europeo de equipos de defensa	29
5.2. Fomento de la investigación y capacidades industriales clave	31
5.3. Conclusiones	34
6. Nuevo impulso de la defensa europea	35
6.1. Plan de Implementación en Seguridad y Defensa.....	35
6.2. Plan de Acción Europeo de Defensa.....	39
6.3. Cooperación UE-OTAN	42
6.4. Conclusiones	44
7. Conclusiones finales	46
8. Bibliografía	48

1. Introducción

Los Estados europeos han articulado proyectos de defensa conjuntos en prácticamente todas las décadas desde el fin de la II Guerra Mundial. Sin embargo, la integración europea en este ámbito ha estado marcada por la necesidad de los Estados miembros de agruparse para hacer frente a crisis, más que por una voluntad de integración. Recientemente, factores tanto externos como internos han vuelto a poner el debate sobre una mayor cooperación europea en defensa encima de la mesa.

En primer lugar, se ha dado un deterioro del entorno de seguridad. La aparición de conflictos próximos a las fronteras de la Unión Europea, como la anexión rusa de Crimea o la autoproclamación del Estado Islámico en Iraq y Siria, se han sumado a la inestabilidad provocada por la sucesión de ataques terroristas en suelo europeo, las amenazas cibernéticas y a la llegada de más de un millón de refugiados que huyen de las guerras existentes en la región del Norte de África y Oriente Medio.

Precisamente, la gestión de la crisis de refugiados ha sido uno de los elementos que han cuestionado los valores y principios de la Unión Europea. En palabras de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la italiana Federica Mogherini, *“los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho.”*¹ Una crisis existencial que se ha traducido en un aumento de populismos anti-europeos y que ha llevado al Reino Unido a aplicar la cláusula de salida mediante el artículo 50 del Tratado de Lisboa.²

Finalmente, el distanciamiento en las relaciones con Estados Unidos, principal garante de seguridad europeo a través de la OTAN, ha acelerado este proceso. El escepticismo de la administración Trump en el tradicional vínculo de seguridad atlántico y el viraje de su política exterior hacia otras regiones, como la asiática, han abierto la puerta a una mayor autonomía europea en su propia seguridad.

La simultaneidad de estos factores llevó, en junio de 2016, a la presentación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad Europea (EGS), en la que se proyecta un nuevo nivel de ambición en materia de seguridad y defensa. Desde entonces se ha activado la Cooperación Estructurada Permanente entre 25 Estados miembros, se ha creado una Revisión Anual Coordinada de Defensa y se ha aprobado, en abril de este mismo año, la creación de un Fondo de Defensa Europeo para el periodo 2021 – 2027, entre otros. Todo ello ha llevado a que se debata sobre la llamada “autonomía estratégica” de la Unión Europea.

El concepto de “autonomía estratégica” es relativamente reciente y ha centrado la atención tanto de las instituciones europeas como de académicos y expertos. El objetivo

¹ Unión Europea, ‘Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad. Una visión común, una acción conjunta: una Europa más fuerte’, Consejo Europeo del 28 de junio de 2016, pg.1 [Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf]

² Para más información, la cronología detallada de este proceso se ofrece en la web del Consejo Europeo. [Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-uk-after-referendum/>]

de este trabajo es determinar si la Unión Europea ha cambiado su estrategia en el ámbito de defensa para conseguir autonomía estratégica en el futuro. La hipótesis es que su estrategia actual en defensa no supone un cambio de rumbo, sino un avance más en su integración en este ámbito. Dicho de otro modo, si bien el concepto de autonomía estratégica en defensa de la Unión Europea es relativamente reciente, en realidad recoge el objetivo que siempre ha tenido la integración europea en esta área de su política exterior.

Esta hipótesis no podrá rechazarse si las nuevas acciones de la Unión Europea en defensa son la continuación lógica de su proceso de integración en este ámbito. Para testar esta hipótesis se propone una metodología comparativa. Se compara la evolución histórica de la integración europea en defensa antes de 2016 con las acciones tomadas desde entonces. Ello se hace desde el punto de vista del cumplimiento con las condiciones necesarias para conseguir que la Unión Europea tenga una autonomía estratégica.

Con dicho objetivo en el horizonte, este trabajo se descompone en cinco capítulos. La necesidad de entender, con la máxima exactitud posible, a qué nos referimos cuando hablamos de autonomía estratégica, ha motivado que en el segundo capítulo se aborde la definición del concepto. Una aproximación teórica que se divide en la definición general y en la definición que ha adoptado la Unión Europea del mismo. Su objetivo es identificar las condiciones necesarias para considerar que la Unión Europea tiene autonomía estratégica en el ámbito de defensa.

Una vez desgranados los tres elementos que la Unión Europea ha identificado para conseguir autonomía, el tercer, cuarto y quinto capítulo se centran en la evolución histórica de la integración europea en defensa, desde el fin de la II Guerra Mundial hasta el inicio del nuevo impulso, fechado en 2016. Cada uno de los capítulos incluye aquellos aspectos de la evolución en este ámbito de la integración europea que se corresponden con uno de los tres componentes necesarios para alcanzar la autonomía estratégica.

Finalmente, el sexto capítulo se centra en las nuevas acciones emprendidas (y que tienen previsto emprenderse) en el ámbito de defensa de la Unión. Para ello, el capítulo se divide en el estudio de tres principales proyectos, activados todos ellos el año 2016: el Plan de Implementación de la Estrategia Global, el Plan de Acción Europeo de Defensa y la cooperación UE-OTAN. El objetivo es determinar si estas acciones están vinculadas a la evolución previa de la integración europea en defensa o si suponen un cambio de rumbo.

Las fuentes de información utilizadas son de carácter tanto primario como secundario. Por un lado, al tratarse de un concepto desarrollado recientemente, se han utilizado artículos, informes y todo tipo de material académico que ha tratado de teorizar sobre el mismo, en especial para el segundo capítulo. Por el otro, el trabajo se ha basado en la lectura de documentos y comunicaciones oficiales de los distintos órganos europeos relativos al ámbito de seguridad y defensa de la Unión. A pesar de no tratarse de una

fuente principal de información, la consulta de bases de datos oficiales también se ha usado en determinados puntos de este trabajo.

2. Autonomía estratégica: una aproximación teórica

El enésimo impulso que ha recibido la integración europea en el ámbito de la defensa ha colocado en el centro del debate un concepto que, hasta hace relativamente poco, no aparecía en los textos sobre esta temática: la autonomía estratégica. Aunque parezca difícil de creer, la unión de estas dos palabras carece de una definición precisa o de un soporte legal que lo acote. Ciertamente es que juntándolas podemos hacernos una idea de su posible significado, pero para poder desarrollar – en los siguientes capítulos – las implicaciones que este pueda tener en el marco de la Unión Europea, el objetivo de este primer capítulo es definir el concepto.

Para ello, en un primer punto se recoge su evolución teórica, desde la primera aparición en un documento oficial hasta la versión más aceptada actualmente. Posteriormente, en el segundo punto del capítulo, se hace lo propio desde el punto de vista de la Unión Europea, indicando de qué modo el concepto ha ido entrando en su esfera legal y como la propia Unión y la comunidad académica entienden su autonomía estratégica. En consecuencia, el objetivo de este primer capítulo es responder a dos preguntas: ¿Cuál es el origen del concepto de autonomía estratégica? ¿Cómo se entiende en la Unión Europea?

2.1. Origen del concepto

Etimológicamente, ‘estratégica’ viene del griego *strategikos*, que a su vez se separa en *stratos* (ejército) y *agein* (llevar a cabo). Su traducción se contempla como “relativo al arte de dirigir ejércitos”. Por su parte, ‘autonomía’ proviene del griego *autos* (por sí mismo) y *nomos* (regla), que en su traducción literal sería algo parecido a “actuar bajo tus reglas”. Puede deducirse, entonces, que un posible significado de ‘autonomía estratégica’ – por lo menos en la antigua Grecia – sería “dirigir ejércitos actuando bajo tus propias reglas”.

Sin embargo, no sería hasta muchos siglos después que el concepto aparecería en un documento oficial. Lo haría en el Libro Blanco de Defensa francés, de 1972. Por aquel entonces – y durante las dos décadas posteriores – la autonomía estratégica se utilizó como sinónimo de independencia nacional, sin más matices en su definición.³ Pero con el fin de la Guerra Fría, el contexto de distensión propició que el concepto volviera a surgir de la mano de Francia y se plasmará otra vez en su Libro Blanco de Defensa, en 1994.

Hasta ese momento, los franceses habían orientado su política de defensa a prevenir la amenaza exterior (soviética), valiéndose de su poder nuclear. El objetivo primordial era la defensa del territorio nacional. Pero conscientes de que el poder nuclear perdería

³ F. Mauro, ‘Strategic Autonomy under the spotlight’, *Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP)*, nº1, 2018, p.4. [En línea: https://www.grip.org/sites/grip.org/files/RAPPORTS/2018/Rapport_2018-1_EN.pdf]

valor como factor disuasorio tras el fin de las hostilidades, los ideólogos de su política de defensa creyeron que esta debía liderar una posición más activa en el panorama internacional, mediante misiones de restablecimiento de la paz y de gestión de crisis externas. La autonomía estratégica se entendía como “*una complementariedad entre disuasión y acción*”,⁴ es decir, entre independencia y libertad de acción política.

Los franceses no fueron los únicos en dar este giro tras el fin de la división bipolar del mundo. En este sentido, otras potencias militares como Estados Unidos y el Reino Unido también recogieron en sus estrategias la importancia de pasar de una defensa territorial a la gestión de crisis. Sin embargo, los franceses fueron los únicos en relacionar esta visión con su autonomía estratégica, del mismo modo que habían sido los únicos hasta ese momento en usar este término en concreto, hecho que les ha referenciado como los grandes impulsores del mismo.

Volverían a hacerlo en 2008, otra vez mediante su Libro Blanco de Defensa, vinculando la autonomía estratégica tanto a la disuasión nuclear como a la “*libertad de evaluación, de decisión y de acción del Jefe de Estado*”,⁵ aunque sin definir con precisión a que se referían estas tres libertades. Estos mismos conceptos se repitieron en el Libro Blanco de Defensa de 2013, pero esta vez se remarcó la importancia de la ‘autonomía estratégica’ en la acción exterior. Según el documento, “*Francia considera el principio de autonomía estratégica como el pilar principal de su estrategia de intervención exterior*”, asegurándose de este modo capacidades que le den “*libertad de evaluación, planificación y comando, que son la base de su libertad de decisión y de acción operativa.*”⁶

Como podemos observar en las aproximaciones teóricas francesas, el término autonomía estratégica ha pasado de encuadrarse en la dimensión interior del Estado a trasladarse a su dimensión exterior. Pero llegados a este punto surgen algunas dudas. ¿Qué puede considerarse como ‘estrategia de intervención exterior’? ¿Es un sinónimo de política exterior de un Estado? En este sentido, es interesante la reflexión detallada que ofrece Frédéric Mauro, en un informe publicado en el GRIP (*Group for Research and Information on Peace Security*) en marzo de 2018.

En su intento de definir el concepto ‘autonomía estratégica’, Mauro precisa que esta debe concebirse siempre en el ámbito de la defensa, porque la política exterior engloba una multitud mucho más amplia de elementos de tipo no militar (política presupuestaria, política industrial, política comercial, etc.). Debe entenderse, pues, la autonomía estratégica como un elemento vinculado a la defensa y dentro de la política exterior, pero no como un concepto que pueda ser trasladado a todos los demás elementos. De lo

⁴ E. Balladour, ‘Livre Blanc sur la Défense’, *Ministère de la Défense*, 1994, p. 52. [En línea: <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le-livre-blanc-sur-la-defense-1994.pdf>]

⁵ J. Mallet, ‘Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008’, *Ministère de la Défense*, 2008, p. 69. [En línea: http://bdc.aege.fr/public/Defense_et_securite_nationale_Livre_Blanc.pdf]

⁶ J. Guehenno, ‘Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013’, *Ministère de la Défense*, 2013, p.136. [En línea: http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/the_white_paper_defence_2013.pdf]

contrario, si se amplía el alcance de la autonomía estratégica, el término puede confundirse con la independencia del Estado en cuestión.⁷

Ya en la primera aproximación doctrinal al término, realizada en 2002 por un grupo de investigación liderado por Nicolas Baverez, se precisaba que ‘autonomía estratégica’ adapta el concepto de defensa al mundo globalizado. La independencia nacional se asocia a la capacidad de “*actuar solo, defenderse solo, hacerte escuchar solo*”. Pero en un mundo plenamente interconectado como el actual, “*no se trata de ser completamente independiente – ni Estados Unidos lo es – si no de tener la capacidad de superar shocks violentos y constantes.*”⁸

De ahí que, para Mauro, aunque un Estado goce de plena independencia militar (es decir, el pleno control y gestión de su ejército), no podrá tener plena capacidad de decisión y actuación en cada una de las amenazas que se le presenten. Por ejemplo, la autonomía de Francia para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis es real, pero limitada. En ciertas funciones estratégicas (inteligencia, movilidad, recursos, etc.) y en diferentes grados, depende de la ayuda de sus aliados.⁹ Consecuentemente, el concepto es también relativo, ya que dependiendo del nivel de ayuda que se necesite en las distintas funciones, se tendrá un menor o mayor grado de autonomía. Como apunta Daniel Fiott, tener autonomía “*no es una elección binaria, sino un espectro que representa distintos grados de autonomía y dependencia.*”¹⁰

Una vez establecidos los límites del concepto, el siguiente paso es desgranar que hace falta para que un actor tenga autonomía estratégica. Existe cierto consenso en la comunidad académica que el concepto se divide en tres componentes: político, operativo e industrial. El componente industrial es entendido como la capacidad de producir equipamiento necesario para realizar las operaciones militares. Esto incluye el diseño, la producción, el despliegue, el soporte, las posibles modificaciones y, por último, la exportación de equipos militares.

Por otro lado, el componente operativo es la capacidad de llevar a cabo operaciones autónomamente, acorde a un objetivo determinado. Dentro de este, deben tenerse en cuenta la libertad de evaluación (y aquí intervienen todos los elementos que pueden contribuir a esta habilidad, desde servicios de inteligencia, diplomacia o recursos académicos), la existencia *ex-ante* de un aparato militar para planear y conducir estas operaciones y la seguridad de abastecimiento de los distintos elementos. En palabras de

⁷ Mauro, ‘Strategic Autonomy under the spotlight’, p.21

⁸ N. Baverez et al., ‘La sécurité extérieure de la France face aux nouveaux risques stratégiques’, *Institut Montaigne*, 2002, p.7. [En línea: https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/IM_Rapport-La%20securite-exterieure-de-la-France-face-aux-nouveaux-risques-strategiques.pdf]

⁹ Mauro, p.22.

¹⁰ D. Fiott, ‘Strategic autonomy: towards a ‘European sovereignty’ in defence?’, *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, nº12, 2018, p.7. [En línea: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012_Strategic%20Autonomy.pdf]

Félix Arteaga, la autonomía estratégica “*se vincula a las capacidades militares indispensables para llevar a cabo acciones autónomas por un actor estratégico.*”¹¹

Estos dos componentes, como puede deducirse, están intensamente conectados. Peter Round, Bastian Giegerich y Christian Mölling establecen este vínculo argumentando que “*la ventaja de tener todo el espectro de capacidades (industriales) es reducir dependencias de cualquier otro actor, a fin de llevar a cabo operaciones militares.*”¹² Por último, por componente político se considera la habilidad de tomar decisiones en el ámbito de la defensa y ponerlas en práctica, sin ser impedido de ello por otros poderes.

En el ámbito de la Unión Europea el posible desarrollo de su autonomía estratégica ha cobrado importancia en el periodo de gran confusión estratégica que se atraviesa. La posibilidad de un Brexit y la desconexión con Estados Unidos desde la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, junto con la puesta en marcha de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE en junio de 2016, han captado la atención de los académicos y expertos de esta temática. Las posibles consecuencias de estos hechos y sus implicaciones para la Unión Europea merecen un análisis más profundo, pero primero cabe determinar cómo se entiende este concepto en el seno de la Unión.

2.2. La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿cómo se entiende?

El concepto ha ido entrando en la esfera legal europea poco a poco. El primer órgano que hizo referencia al mismo fue el Parlamento Europeo, en el informe de implementación de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de 2010. En su ponencia, Arnaud Danjean, diputado del Parlamento Europeo,¹³ hacía hincapié en “*potenciar la autonomía estratégica a través de una PCSD sólida y eficaz, orientada a preservar la paz, prevenir los conflictos, reforzar la seguridad internacional, proteger la seguridad de los ciudadanos europeos y de los ciudadanos afectados por las misiones de la PCSD.*”¹⁴

Se ha podido observar que ‘autonomía estratégica’ es un concepto desarrollado por Francia. De ahí que, teniendo en cuenta que Francia ha sido siempre el principal motor de integración europea, sea lógico pensar que el desarrollo francés de este concepto ha considerado también su extrapolación a nivel europeo. Y así ha sido. En su mencionado

¹¹ F. Arteaga, ‘La autonomía estratégica y la defensa europea’, *Real Instituto Elcano*, nº76, 2017, pg.1. [En línea: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/79a1d23f-2884-434d-a442-633410155430/ARI76-2017-Arteaga-Autonomia-estrategica-defensa-europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=79a1d23f-2884-434d-a442-633410155430>]

¹² B. Giegerich, P. Round y C. Mölling, *European strategic autonomy and Brexit*, Londres, International Institute for Strategic Studies (IISS), 2018, p.4.

¹³ Arnaud Danjean es miembro del PE por el grupo demócrata cristiano y fue el mismo que presentó en noviembre de 2017 la Revisión de Estrategia de Defensa y Seguridad Nacional francesa.

¹⁴ Informe Anual (2009/2198(INI)) del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2010, sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la Política Común de Seguridad y Defensa. [En línea: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+PDF+V0//ES>]

Libro Blanco de Defensa de 2013, Francia defiende la idea de que los Estados miembros pueden tener una mayor autonomía estratégica juntos que por separado y que una vía para conseguirlo es aumentar los recursos defensivos disponibles a nivel europeo.¹⁵

En diciembre del mismo año, curiosamente, la Comisión Europea usaba el término para defender el establecimiento en Europa de una Base Tecnológica e Industrial de Defensa (EDTIB, por sus siglas en inglés) con el objetivo de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y proteger sus valores e intereses. En la comunicación titulada “Hacia un sector de defensa y seguridad más competitivo y eficiente”, la Comisión establece que esta necesidad requiere cierto grado de autonomía estratégica *“para ser un socio creíble y confiable”* y que *“Europa debe poder decidir y actuar sin depender de las capacidades de terceros. La seguridad del suministro, el acceso a tecnologías críticas y la soberanía operativa son, por lo tanto, cruciales.”*¹⁶

Al margen de las primeras apariciones del concepto a principios de década, la reactivación de un enfoque estratégico europeo empezó a constatarse a raíz de acontecimientos ocurridos en las inmediatas de la Unión el año 2014, tales como la anexión rusa de Crimea o la autoproclamación del Estado Islámico en Siria e Iraq por parte del Daesh. En ese momento, la Unión Europea tenía como referencia para su política de acción exterior la Estrategia Europea de Seguridad, adoptada en 2003, en la que definía los riesgos a los que se enfrentaba: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, Estados fallidos y crimen organizado.¹⁷ En la misma se indicaba también un modo genérico de afrontarlos, con una apuesta marcada en el multilateralismo como instrumento de acción.

Pero el contexto geopolítico diez años después había cambiado y la demanda de un concepto estratégico más profundo se hacía latente, más si cabe después de que la revisión de la EES, presentada en diciembre de 2008, careciera también de objetivos e instrumentos específicos.¹⁸ En junio de 2015 el Consejo Europeo pidió a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la italiana Federica Mogherini, la elaboración de un nuevo documento estratégico con un enfoque más pragmático que el anterior. De este modo, exactamente un año después, se presentó la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad (EGS).

¹⁵ J. Guehenno, ‘Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013’, p. 64-68.

¹⁶ Comunicación (COM (2013) 542 final) de la Comisión, de 24 julio 2013, ‘Hacia un sector de defensa y seguridad más competitivo y eficiente’. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0542:FIN:EN:PDF>]

¹⁷ Secretaria General del Consejo (Consejo de la Unión Europea), ‘Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor’, 19 de octubre de 2009. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>]

¹⁸ F. Arteaga, ‘La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después’, *Real Instituto Elcano*, nº15, 2009. [En línea: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e600a5004f019772ac13ec3170baead1/ARI15-2009_Arteaga_Estrategia_Europea_Seguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e600a5004f019772ac13ec3170baead1]

La adopción de la EGS es un paso importante para el planteamiento estratégico de la Unión porque, como indica el mismo documento, *“la Estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea.”*¹⁹ A diferencia de la anterior, la EGS define cuatro (intereses vitales²⁰) y cinco (prioridades²¹) para su acción exterior. La primera de estas prioridades es relativa al ámbito de la seguridad y la defensa y en el mandato proclamado podemos diferenciar tres focos de actuación.

En primer lugar, la Alta Representante afirma que *“un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras.”*²² Defender los intereses vitales de la Unión es necesario y la autonomía estratégica es un medio para conseguirlo. Pero fomentar la paz y garantizar la seguridad interior y exterior pueden verse como objetivos que abarcan un espectro demasiado amplio de actuaciones posibles.

Para precisar un poco más esta línea de actuación, se establecen tres objetivos principales (o *“core tasks”*): responder a crisis externas, ayudar a los socios europeos en el desarrollo de capacidades de seguridad y defensa y proteger a sus miembros (a petición de estos) y a sus instituciones. Se añade, también, que *“los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario.”*²³

En segundo lugar, la EGS apuesta por *“una industria de defensa europea sostenible, innovadora y competitiva”* ya que *“es esencial para la autonomía estratégica de Europa y para una Política Común de Seguridad y Defensa creíble.”*²⁴ La política y el gasto de defensa siguen siendo responsabilidad de los Estados miembros, sin embargo, para llevar a cabo las *“core tasks”* la armonización en este sector es un requisito previo.

Así lo expresa la representante de la diplomacia exterior europea: *“los Estados miembros necesitan los medios tecnológicos e industriales para adquirir y mantener las capacidades que sustentan su capacidad para actuar de manera autónoma.”*²⁵ Del mismo modo que los europeos deben estar mejor organizados para actuar, la defensa requiere una *“optimización del uso de los recursos nacionales a través de una cooperación más estrecha”*²⁶ entre sus miembros.

¹⁹ Unión Europea, ‘Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad’, pg.5

²⁰ Fomentar la paz y garantizar la paz de sus ciudadanos y territorio, potenciar la prosperidad de sus ciudadanos, potenciar la capacidad de adaptación de sus democracias y promover un orden mundial basado en normas.

²¹ La seguridad de la Unión, resiliencia estatal y social de nuestros vecinos orientales y meridionales, un enfoque integrado de conflictos, órdenes regionales de cooperación y gobernanza mundial para el siglo XXI.

²² Unión Europea, ‘Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad’, pg.16

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*

²⁶ *Ibid*

Finalmente, la EGS determina, respecto a su marco de actuación, que *“profundizará en la cooperación con la Alianza del Atlántico Norte en la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes.”*²⁷ Una de las principales señas de identidad de la política exterior europea ha sido su defensa del multilateralismo y de la cooperación con otros organismos internacionales, un hecho que queda reflejado en este nuevo concepto estratégico. Sin embargo, también reivindica la necesidad de la Unión Europea de *“consolidarse como comunidad de seguridad”*. Los esfuerzos que deben ejecutarse en materia de seguridad y defensa deben capacitar a la Unión para actuar autónomamente. No solo para los intereses europeos, *“también en aras de una asociación transatlántica saneada con los Estados Unidos.”*²⁸

Situando estos tres aspectos que debe considerar la seguridad y defensa europea en el contexto de la definición de autonomía estratégica, podemos observar su relación con los componentes operativo, industrial y político. El mensaje que se extrae de la EGS es que la Unión necesita una mayor coordinación entre sus miembros para actuar autónomamente en defensa de sus intereses (componente operacional), pero esta capacidad debe estar soportada por una industria de defensa armonizada (componente industrial) y siempre en cooperación con la OTAN, aunque en este caso con la posibilidad abierta de establecer una relación más igualitaria y no tan subordinada (componente político).

2.3. Conclusiones

La autonomía estratégica de la Unión Europea es un concepto en evolución, del mismo modo que lo es la autonomía estratégica *per se*. A día de hoy, la comunidad académica ha consensuado que el concepto debe entenderse en el ámbito de la defensa, se divide en tres componentes (operacional, industrial y político) y en función del nivel alcanzado en cada uno de estos se puede determinar el grado de autonomía que posee un actor estratégico. Con la presentación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, en junio de 2016, la Unión Europea ha elevado su nivel de ambición estratégica. De un modo parecido, también lo había hecho con la presentación de la Estrategia Europea de Seguridad el año 2003, sin embargo, con el tiempo esta devino papel mojado.

A diferencia de la anterior estrategia, las líneas de actuación establecidas en el documento de 2016 siguen la misma estructura marcada por la definición, hecho que invita a pensar que el resultado en este caso puede ser distinto. Desde entonces nuevos proyectos se han emprendido en el seno la Unión Europea y su estudio, efectuado en el sexto capítulo, resulta interesante para determinar la adecuación de estas nuevas proclamas estratégicas con el proceso previo de integración en el ámbito de defensa.

²⁷ *Ibid*

²⁸ *Ibid*

Con este objetivo, en los próximos tres capítulos se presentan los avances conseguidos en cada uno de tres componentes de la autonomía estratégica desde la II GM hasta 2016.

3. Avances en autonomía política previos a 2016

La integración europea se ha caracterizado siempre por ser impulsada por la vía económica. Sin embargo, antes incluso de que se formara la CECA en 1952, los primeros movimientos de cooperación regional tras la II GM perseguían el establecimiento de una defensa colectiva. No es de extrañar, teniendo en cuenta las devastadoras consecuencias que tuvo la guerra en los países de Europa Occidental y la débil posición en la que estos se encontraban una vez finalizada.

El primero de ellos fue el Tratado de Colaboración Económica, Social, Cultural y de Defensa Colectiva (también denominado Tratado de Bruselas) firmado por los tres países del Benelux junto a Francia y Reino Unido en marzo de 1948. Dicho tratado contemplaba otros escenarios de cooperación, pero *“en el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa”* la autodefensa colectiva pasaba a un primer plano y los firmantes tenían la obligación de *“prestar ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole”*.²⁹ Además, el Tratado de Bruselas creaba, para tal propósito, la Organización de Defensa de la Unión Occidental (UO).

Poco después, sucesos como el rechazo por parte de los países del Este al Plan Marshall, el bloqueo de ‘Berlín Oeste’, la negativa soviética de abandonar Irán tras la guerra o su ayuda al KKE (partido comunista griego) durante la guerra civil griega, motivaron a los Estados Unidos a unirse a los países europeos ante la ‘amenaza soviética’, dando lugar a un nuevo tratado de defensa colectiva. Con la firma en Washington en 1949, nacía la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Sus miembros fundadores eran los miembros de la UO, Estados Unidos, Canadá, Noruega, Italia, Portugal, Islandia y Dinamarca. La gran diferencia con el Tratado de Bruselas era – sin tener en cuenta el potencial militar que se ganaba incluyendo a Estados Unidos en el tratado – el ámbito de actuación, pues en virtud del famoso artículo V del Tratado del Atlántico Norte se ejercería el *“derecho a la legítima defensa propia, individual o colectiva”*, reconocido por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, en caso de un ataque armado *“que tenga lugar en Europa o en América del Norte.”*³⁰

A partir de ese momento empiezan a convivir en Europa dos organizaciones encargadas de la defensa colectiva de sus Estados miembros, aunque ya desde su creación la OTAN se erigió como el garante de seguridad europeo. Tanto es así que la posible respuesta de la UO en caso de un ataque armado quedó diluida el 20 de diciembre de 1950, cuando el Consejo Consultivo del Tratado de Bruselas decidió el traspaso de sus capacidades militares a la Organización Atlántica.

²⁹ Artículo 5 del Tratado de Colaboración en Materia Económica, Social y Cultural y de Legítima Defensa Colectiva, Bruselas, 17 de marzo de 1948

³⁰ Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, Washington, 4 de abril de 1949

3.1. El proyecto fallido de la CED y la división entre atlantistas y europeístas

El marco protector de la OTAN fue usado por Estados Unidos, con el inicio de la Guerra en Corea (1950), para pedir a sus aliados un esfuerzo en materia militar. No solo eso, Estados Unidos pidió también la reactivación militar de la recién creada República Federal Alemana (RFA) y su inclusión en la Alianza Atlántica. Este pretexto sirvió para que se impulsara, a iniciativa francesa, la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED) que pretendía que el rearme alemán – de conformidad para el Reino Unido, Holanda, Dinamarca y Noruega – se efectuara con la incorporación de soldados alemanes a un ejército europeo.

La propuesta francesa, que se conocería como el Plan Pleven, vio la luz el 24 de octubre de 1950 y perseguía la creación de un ejército europeo que debía regirse sobre la lógica de integración supranacional aplicada ya en el Plan Schuman. La propuesta incluía la creación de un ministro europeo de defensa y el establecimiento de un organismo político encargado de supervisar las acciones de dicho ministro. El debate surgido a raíz del Plan Pleven entre los países de Europa Occidental evidenció la existencia de dos bloques que marcarían el desarrollo – y a la vez el bloqueo – de la institucionalización de la seguridad y la defensa en Europa.³¹

Por un lado, se encontraba la posición ‘atlantista’, liderada por el Reino Unido y en la que se incluían los Países Bajos, Dinamarca y Noruega. Los dos países nórdicos se mantuvieron al margen de las negociaciones, ya que no contemplaban de ningún modo la instauración de otra cooperación supranacional en materia defensiva que no fuera la OTAN. Con el mismo argumento – y con la intención de no perder su dimensión Commonwealth – el Reino Unido también se opuso desde el principio a negociar la CED ya que, además, junto con los Países Bajos, veía con temor una desvinculación entre la seguridad europea y los Estados Unidos si el proyecto avanzaba.

Por otro lado, la posición ‘europeísta’ la lideraba Francia y junto con la RFA, Italia, Bélgica y Luxemburgo se mostraron abiertos a negociar los términos del proyecto desde el principio. Finalmente, los Países Bajos también entraron en la negociación en octubre de 1951, con la premisa de integrar el proyecto dentro del marco atlántico. De este modo, el Tratado final aprobado por los Seis – los mismos que conformaban la CECA – el 27 de mayo de 1952 tuvo que rebajar sus pretensiones y sus componentes de supranacionalidad (como el ministro europeo de defensa, que no se incluyó), pese a que incluía elementos que sentaban las bases de una defensa europea, como un presupuesto común o el control en la producción de armamentos.

Sorprendentemente, sería la ciudadanía francesa la que haría fracasar el proyecto. La remarcada posición contraria del Reino Unido generó desconfianza – sobre todo entre los ‘gaullistas’ – al suponer que un ejército europeo sin el Reino Unido pronto sería controlado por los alemanes. Se le sumaba la visión generalizada del proyecto de la CED como una imposición de los Estados Unidos, que se habían manifestado a favor al

³¹ E. Barbé, *La seguridad en la Nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*, Madrid, La Catarata, 1995, pg. 104-110

ver como positiva una mayor integración europea en defensa para frenar al comunismo. Finalmente, la Asamblea Nacional Francesa votó en contra el 30 de agosto de 1954 y la integración europea siguió su camino, pero a través de la cooperación económica.

La vía comunitaria frenó las aspiraciones europeístas del ejército europeo, así que se decidió avanzar en materia de defensa por la vía intergubernamental. La solución propuesta por el Reino Unido fue la de ampliar la UO, del mismo modo que en 1952 la OTAN lo hacía con las adhesiones de Grecia y Turquía. El 24 de octubre de 1954 se firmó en París el denominado Tratado de Bruselas Modificado, dando cabida en la organización militar a Italia y a la RFA y rebautizándola como Unión Europea Occidental (UEO).

El debate generado en torno al establecimiento de una comunidad europea de defensa destacó dos rasgos característicos de la cooperación europea en defensa, que continuamente se retroalimentan. De un lado, las diferencias estratégicas entre los distintos países europeos y la separación en dos grandes bloques: atlantistas y europeístas. Pero, por otro lado, también evidenció su avance a nivel intergubernamental, ante las dificultades de entendimiento entre los países a la hora de crear una supranacionalidad comunitaria en este ámbito.

3.2. De la seguridad a la defensa

El desarrollo de esta vía intergubernamental destacó durante la década de los setenta. En un contexto de Guerra Fría, la OTAN se erigió como el encargado de la seguridad en la región, hecho que propició la demanda por parte de los países europeos de crear una ‘segunda voz’ en Europa, propia y no subordinada a los Estados Unidos.³² De este modo, fruto del impulso – otra vez - francés, se presentó en 1970 el Informe de Luxemburgo, mediante el cual se creaba la Cooperación Política Europea (CPE). La CPE se estableció como un mecanismo coordinador de políticas exteriores, que permitía compartir redes de información, armonizar puntos de vista y concretar acciones en un futuro próximo.³³

A través de distintos informes publicados durante la década de los setenta y principios de los ochenta, la CPE pidió paso como “*elemento central de la política exterior de los países miembros*”,³⁴ pero los acontecimientos en el plano internacional (invasión soviética de Afganistán, 1978-1992) mostraban la poca fuerza política que tenía en ese

³² Barbé, E., ‘Política exterior y de seguridad común: De Luxemburgo a Ámsterdam’, *Política y Sociedad*, nº28, 1998, p.30. [En línea:

<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/POSO9898230029A/24994>]

³³ E. Barbé, ‘La Cooperación Política Europea’, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, nº1, 1989, p.79-109. [En línea:

http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/128505/La%20cooperacion%20politica_Barbe.pdf?sequence=1]

³⁴ Informe de los Ministros de Exteriores de los Diez (Boletín de las Comunidades Europeas nº3/1981), de 13 de octubre de 1981, sobre la Cooperación Política Europea, Londres, p.2 [En línea:

https://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/18/869a63a6-4c28-4e42-8c41-efd2415cd7dc/publishable_en.pdf]

momento la Comunidad Europea frente a la encargada ‘efectiva’ de la política exterior y de defensa en Europa, la OTAN. La necesidad de converger posturas en este sentido era cada vez mayor entre los líderes europeos, que en 1983 volvieron a manifestar en la Declaración Solemne de Stuttgart que la Comunidad debe “*expresarse con una sola voz en política exterior, incluidos los aspectos políticos de la seguridad.*”³⁵

La CPE se incluyó tres años más tarde en el Título III del Acta Única Europea, que, por otra parte, dejaba abierta “*una cooperación más estrecha, en el área de la seguridad, entre determinadas Altas Partes Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica.*”³⁶ Es interesante notar como poco a poco la cooperación en materia de política exterior abría también la posibilidad a una mayor cooperación en seguridad, a medida que se hacía latente la distensión entre los dos bloques de la Guerra Fría.

Con el fin de la Guerra Fría, la capacidad de mediar de la CPE en conflictos de dimensión internacional volvió a quedar en entredicho. Fenómenos exógenos como la Crisis del Golfo en 1990 o el estallido de la guerra en Yugoslavia un año después le sirvieron a la CPE para ganarse el calificativo de política reactiva y de ‘gusano’ militar.³⁷ Estos hechos sumaron para que las dos potencias europeístas, Francia y Alemania, impulsados por la reunificación alemana, propusieran una conferencia intergubernamental en la que se discutiera una mutación de la CPE en una verdadera unión política, que incluyera los aspectos defensivos y de seguridad. Se conoce como la “Propuesta Kohl-Mitterrand” (canciller alemán y presidente francés por entonces) y se desarrolló a lo largo de 1991.

Finalmente, en el Consejo Europeo de Maastricht de febrero de 1992, la propuesta se adoptó bajo el Título V “Política Exterior y de Seguridad Común” del Tratado de la Unión Europea. El Tratado de Maastricht marca un antes y después en el proceso de integración europea. Para la política exterior y de seguridad, representó la “comunitarización”³⁸ de la CPE, pues la Unión Europea absorbió la política exterior dentro del sistema comunitario, incluyéndola como su segundo pilar.

Sin duda, el principal interés que suscitó la PESC residía en la articulación del controvertido componente de seguridad. Así, de un modo ambicioso a la vez que flexible, el artículo 17 del TUE (antiguo J.4.1) empieza afirmando que “*la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la unión.*”³⁹ Y como novedad, incluía “*la definición progresiva de una política de*

³⁵ Declaración Solemne del Consejo Europeo (Boletín de las Comunidades Europeas nº6/1983), de 19 de junio de 1983, sobre el estado de la Unión Europea, Stuttgart, punto 2.2.3. [En línea: http://aei.pitt.edu/1788/1/stuttgart_declaration_1983.pdf]

³⁶ Artículo 30c del Acta Única Europea, La Haya, 28 de febrero de 1986

³⁷ E. Barbé, ‘Política exterior y de seguridad común: De Luxemburgo a Ámsterdam’, p.34.

³⁸ D. Liñán, ‘Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea’, *Revista de Instituciones Europeas*, vol.19, nº3, 1992, pg.797-826.

³⁹ Artículo J.4.1 del Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992

*defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo.*⁴⁰

El Tratado de Maastricht resultó ser un punto de encuentro entre atlantistas y europeístas, pero también entre la UE, la UEO y la OTAN.⁴¹ Destaca en el tratado la referencia a la OTAN como “*foro principal para consultas entre sus miembros y el lugar donde se decidan las políticas relativas a los compromisos de seguridad y defensa de los aliados.*”⁴² Por su parte, la OTAN había experimentado un período de reconversión desde el fin de la caída del muro de Berlín.

La pérdida de su adversario (Unión Soviética) derivó en una pérdida de objetivos, llegando incluso a cuestionar la propia existencia de la organización militar. Pero la Alianza Atlántica supo adaptarse a esta nueva realidad, mostrándose a favor del desarrollo de una ‘identidad europea en materia de seguridad y defensa’, que empezaba a formularse.⁴³ Meses antes de la firma del TUE, en el comunicado final del Consejo Atlántico de Copenhague, reconocía la creación de dicha identidad europea de defensa como un hecho positivo “*para asumir una mayor parte de la responsabilidad de su seguridad y reforzar la solidaridad transatlántica.*”⁴⁴ Un apoyo que ratificaría en enero de 1994, con la Declaración de la Cumbre Atlántica de Bruselas.

La OTAN allanó el terreno para que la UE avanzara en su cooperación militar. Se estrecharon las posturas a ambos lados del Atlántico y esto facilitó que se estrecharan también dentro de la UE. En este sentido, son trascendentales dos sucesos que constataron la necesidad de dotar a la política exterior de la UE de una dimensión de defensa. El primero de ellos fue la Cumbre franco-británica de Saint-Malo, de diciembre de 1998. El hecho de que los máximos exponentes de las dos posturas tradicionales en este ámbito se unieran para reivindicar “*la definición progresiva de una política de defensa común en el marco de la PESC*”,⁴⁵ representó un punto de inflexión para el proceso de integración europeo en defensa.

Poco después, en mayo de 1999, entraba en vigor el Tratado de Ámsterdam – el segundo de estos sucesos – y con él nació la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), como un mecanismo para la PESC. Como se desarrollará en el siguiente capítulo, la PESD supuso la activación de la autonomía operacional europea. Pero a nivel político, el cambio sustancial de la PESD es la introducción de la ‘defensa’ a nivel

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ Barbé, *La seguridad en la Nueva Europa*, pg. 157-160

⁴² Artículo J.4.4 del Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992

⁴³ R. Estrella, ‘Hacia una Identidad de Defensa Europea compatible y dentro de la OTAN’, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº38-39, 1997, pg.108. [En línea: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/hacia_una_identidad_de_defensa_europea_compatible_y_dentro_de_la_otan]

⁴⁴ OTAN, Consejo del Atlántico Norte, *Final Communication*, Copenhague, 8/11/1991, punto 21. [En línea: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm]

⁴⁵ Declaración sobre la Defensa Europea, *Final Communication*, Saint-Malo, 4/12/1998, punto 1. [En línea: https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf]

institucional. En este sentido, es interesante la reflexión de Félix Arteaga sobre la inclusión de los términos ‘seguridad’ y ‘defensa’ en los distintos tratados europeos.⁴⁶

En primer lugar, la PESC trató de integrar las funciones de exterior y de seguridad (interdependientes en las políticas nacionales) separándolas de la defensa, para no dividir a los Estados miembros partidarios de mantener esa función en la OTAN. Posteriormente, durante las negociaciones del Tratado de Ámsterdam, en un contexto de impulso de la cooperación militar europea, se eligió juntar los términos de ‘seguridad y defensa’ en vistas de un posible rechazo por parte de los países atlantistas y neutrales.

La necesidad de los Estados miembros de cooperar en este ámbito – para enfrentarse a crisis externas principalmente – ha marcado el surgimiento de la PESC y la PESD. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, la PESD pasaría a llamarse PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa), hecho que constata que la ‘defensa’ se integró en la estructura institucional europea para quedarse. Las competencias de seguridad y defensa, sin embargo, siguen siendo competencias primarias de los Estados. En consecuencia, la diversidad de culturas estratégicas también ha marcado este proceso, alimentada por el marcado tono intergubernamental de la toma de decisiones en este tipo de políticas.

3.3. Gobernanza

La toma de decisiones tanto en la política exterior europea como en su política de defensa siempre ha funcionado por unanimidad. A pesar de que existe el derecho de abstención (también llamado ‘abstención constructiva’⁴⁷) desde el Tratado de Lisboa, la dinámica en el proceso de adopción de decisiones ha sido el consenso entre Estados miembros, ya que estos nunca han visto con buenos ojos implicarse en acciones militares por mayoría (y menos cuando son responsables de una parte importante de los recursos aportados).⁴⁸

Los dos órganos encargados de la dirección de la política exterior y de seguridad son el Consejo Europeo y el Consejo. El primero tiene la función de impulsar políticamente la Unión (artículo 42.2 del TUE) y el segundo define los objetivos, en términos de capacidad civil y militar, que deben cumplir los Estados miembros (artículo 42.3 del TUE). El Consejo Europeo cuenta, desde Lisboa, con la figura de Presidente del Consejo Europeo (cargo que ostenta actualmente el polaco Donald Tusk).

⁴⁶ F. Arteaga et al., ‘La Política Europea de Seguridad y Defensa’, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº145, 2010, p. 34. [En línea: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf]

⁴⁷ En determinados casos un Estado miembro de la UE puede optar por abstenerse de votar a favor de una acción en particular sin que ello suponga un bloqueo. Esto puede suceder, por ejemplo, si la UE propone condenar las acciones de un país que no sea miembro de la UE. Artículo 31 del Tratado de la Unión Europea, Lisboa, 13 de diciembre de 2007.

⁴⁸ Arteaga, p.48

Con el Tratado de Lisboa entró en funcionamiento también la figura de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), sustituyendo al Alto Representante para la PESC y al Comisario europeo encargado de las relaciones exteriores. La actual AR, la italiana Federica Mogherini, no solo está al cargo de la PESC, también dirige la AED, el Centro de Satélites de la UE, el Instituto de la UE para Estudios de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior (organismo creado también en Lisboa), además de ser vicepresidenta de la Comisión Europea y presidir el Consejo de Asuntos Exteriores.

Esta multitud de cargos responde no solo a una necesidad de visibilizar la acción exterior y de seguridad europea, también a la voluntad de interconectar los órganos de la Unión. A disposición de la AR, distintos órganos se crearon desde que entrara en vigor el Tratado de Ámsterdam para facilitar la puesta en marcha de operaciones militares. El primero de ellos el Comité Político y de Seguridad (COPS).⁴⁹ Integrado por responsables nacionales con nivel de embajador más un representante de la Comisión Europea, es el responsable de asesorar al Consejo en todos los aspectos relacionados con la PESC (incluido el desarrollo de la PCSD).⁵⁰

Su creación se ideó en el Consejo Europeo de Helsinki (1999) y entre sus funciones figuran tanto el control político y la dirección estratégica de la posible respuesta militar de la Unión, como ejercer de enlace entre la Comisión y el Consejo. Un escalón por debajo se sitúa el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE),⁵¹ formado por los Jefes de Estado Mayor de Defensa de los estados miembros o sus representantes militares, con funciones de asesoramiento en todas las cuestiones de índole militar al COPS, que cuenta también, desde el Consejo de Lisboa del 2000, con el Comité Civil de Gestión de Crisis (COMCIV).

Con funciones de alerta rápida, determinación de las fuerzas multinacionales y evaluación de situaciones se encuentra el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE),⁵² formado por setenta funcionarios de la Unión. El AR tiene también a su disposición la Unidad de Alerta y Planificación (UPPAR), que cuenta con un Centro de Situación encargado de aportar información a los órganos de decisión sobre situaciones que puedan tener incidencia en la PESC, como crisis potenciales. Finalmente, la PESC se gestiona financieramente a través del Comité de Representantes Permanentes de la Unión Europea (COREPER).

⁴⁹ Decisión 2001/78/PESC del Consejo, de 22 de enero de 2001 por la que se crea el Comité Político y de Seguridad. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0078&from=EN>]

⁵⁰ Para obtener una idea mejor formada de la estructura política de la PESC, es recomendable consultar cualquier informe del Observatorio de Política Exterior Europea sobre los actos de la PESC. [En línea: <http://normcon.eu/es/>]

⁵¹ Decisión 2001/79/PESC del Consejo, de 22 de enero de 2001 por la que se crea el Comité Militar de la Unión Europea. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0079&from=ES>]

⁵² Decisión 2001/80/PESC del Consejo, de 22 de enero de 2001 relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02001D0080-20080407&from=ES>]

Con la puesta en marcha de la PESD, numerosos órganos se crearon para dotar a la política de defensa europea de una estructura organizativa. Posteriormente, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa nuevas figuras en la estructura de gobernanza han entrado en funcionamiento, con el objetivo de dotar a la UE de más visibilidad a nivel internacional, convirtiéndola en un actor de seguridad más creíble. Asimismo, la configuración de este organigrama le ha dado instrumentos a la UE para emprender posiciones y acciones comunes.⁵³

Las primeras son adoptadas por unanimidad en el Consejo y tienen por objetivo desarrollar una cooperación sistemática y coordinada entre los Estados. Son un instrumento que orienta formalmente las políticas exteriores de todos los Estados miembros hacia una mayor convergencia. En general, hacen referencia a terceros Estados en materia de imposición de sanciones o aspectos funcionales como la no proliferación.

Las acciones comunes, en cambio, vinculan a los Estados miembros en una acción coordinada, mediante la cual se emplean recursos humanos, conocimientos, financiación, material, etc. Son objetivos fijados por el Consejo y tienen como base las orientaciones generales del Consejo Europeo. Las operaciones de “*peace-keeping*” y de “*peace-making*” se enmarcan en este concepto, que puede tomar forma tanto de operaciones militares como civiles.

Sin embargo, la posibilidad de emprender posiciones y acciones comunes se ha visto condicionada, a lo largo de los años, por la falta de unos objetivos también comunes. Tanto la PESD como la PESD nacieron de la cooperación de los Estados miembros, sin que estos estuvieran amparados por un concepto estratégico que marcara un ‘código de conducta’ para el conjunto. A medida que el contexto geopolítico se ha sumergido en una etapa cada vez más multipolar, la UE ha necesitado desarrollar tales objetivos.

3.4. Aumentando la ambición estratégica

A principios del siglo XXI el clima de tensión se alejó de Europa (con el fin de la Guerra de los Balcanes) y se centró en otras regiones del planeta, sobre todo en Oriente Medio. Los atentados del 11-S, la guerra en Afganistán en 2001 y la guerra en Irak en 2003, pese a producirse lejos del territorio europeo, también demandaron una respuesta colectiva por parte de la UE. Sin embargo, dichos conflictos fueron motivo de controversia en las posiciones estratégicas de los Estados miembros. Especialmente la invasión de Irak. Precisamente por ello, en mayo de 2003, justo después de que se produjese, los ministros de Asuntos Exteriores europeos pedían a Javier Solana la redacción de un concepto estratégico común.

⁵³ A. Contreras, ‘Actos de la Política Exterior y de Seguridad Común (2010)’, *Dossier Especial del Observatori de Política Exterior Europea*, nº10, 2011. [En línea: <http://normcon.eu/wp-content/uploads/2017/03/contreras-a-2011-actos-de-la-polc3adtica-exterior-y-de-seguridad-comc3ban-2010.pdf>]

En diciembre de 2003 se presentó la Estrategia Europea de Seguridad (EES) y, como destaca su autor, el español Javier Solana, “*por primera vez la UE se ponía de acuerdo para realizar una evaluación conjunta de las amenazas y establecer objetivos comunes para promover sus intereses de seguridad.*”⁵⁴ Los principales retos a los que la UE debía hacer frente eran: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, Estados fallidos y crimen organizado.⁵⁵ Una vez expuestos los riesgos, la EES identificaba tres objetivos estratégicos: hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos y un orden internacional basados en un multilateralismo eficaz.⁵⁶

Como ya se ha comentado en este trabajo, el informe no precisaba el modo en que la UE debía hacer frente a estos riesgos, ni cómo debía cumplir con los objetivos, hecho que rebajó las expectativas que había generado su presentación. No sería hasta 2008 que la presidencia francesa del Consejo de la UE se propuso actualizar la estrategia, pero solo pudo presentar un Informe de Aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad en medio de un clima en el que la crisis económica y la guerra en Georgia centraban la atención.

Dicho informe no sirvió para aumentar el nivel de autonomía estratégica de la UE, al contrario, cambió el enfoque normativo de la EES (qué tenía que hacer la UE para ser un actor global) por otro descriptivo (qué hace la UE como tal).⁵⁷ Tampoco se incluyó una fecha para presentar una nueva estrategia, por lo que la EES seguiría siendo vigente hasta que los Estados miembros volvieran a tener la necesidad de consolidar sus objetivos y prioridades comunes de su política exterior.

De ahí que, en junio de 2015, en un estado de profunda crisis interna, con un deterioro del entorno de seguridad provocado por los conflictos en el este y en el sur de la Unión y con un marco protector de Estados Unidos cada vez más reducido, los Estados miembros le pidieran a la AR la redacción de un nuevo documento estratégico que se adecuara al contexto geopolítico cambiante. Un año después, la AR presentaba la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (EGS).

Pese a que la Estrategia todavía está lejos de considerarse una “*grand strategy*” como lo son las estrategias de las grandes potencias – no es un actor tan estratégico, unitario y autónomo – sí que eleva el nivel de ambición que desea obtener la Unión.⁵⁸ La EGS identifica, como ya se ha desarrollado en el segundo capítulo de este trabajo, cuatro intereses vitales para la UE, cinco prioridades para su acción exterior y, para el área de seguridad y defensa, destaca tres objetivos que los europeos deben ser capaces de

⁵⁴ Secretaria General del Consejo (Consejo de la Unión Europea), ‘Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor’, 19 de octubre de 2009, prefacio. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>]

⁵⁵ Secretaria General del Consejo, ‘Estrategia Europea de Seguridad’, p.30-32.

⁵⁶ Secretaria General del Consejo, ‘Estrategia Europea de Seguridad’, p.33-38.

⁵⁷ F. Arteaga, ‘La Estrategia Europea de Seguridad 5 años después’, p.4.

⁵⁸ F. Arteaga, ‘La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación’, *Real Instituto Elcano*, nº16, 2016, p.3. [En línea: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3811931c-83d8-42e5-a174-9a92c7c6aa51/DT16-2016-Arteaga-Defensa-europea-Estrategia-global-implementacion.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1482916405398>]

alcanzar. También proclama la necesidad de establecer nexos entre la dimensión interior y exterior de los conflictos. En un mundo cada vez más interconectado, la UE reconoce que debe *“hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior, como el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la seguridad energética, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores.”*⁵⁹

Debe puntualizarse que la UE no dispone de mecanismos que obliguen a los Estados miembros a alinear sus directrices nacionales con las europeas, pues la cooperación en materia de seguridad y defensa sigue siendo voluntaria. Sin embargo, la presentación de la EGS ha significado un paso más en el desarrollo de una autonomía política al proyectar una imagen de unidad ante las adversidades, reivindicando el papel de la UE como actor estratégico internacional.

3.5. Conclusiones

La UE ha avanzado hacia una mayor autonomía política desde el fin de la II Guerra Mundial, impulsada a nivel interno por Francia y a nivel externo por la necesidad de hacer frente a conflictos. Tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, la cooperación entre Estados miembros en este ámbito ha pasado de la ‘seguridad’ a la ‘defensa’ común, a pesar de que este avance se ha producido siempre de un modo implícitamente intergubernamental. En Europa ha existido siempre la división entre atlantistas y europeístas, sin embargo, con la adopción de políticas comunes las barreras culturales se han ido superando. Con la entrada en el siglo XXI, la presentación de dos estrategias y la creación de nuevas figuras en el organigrama de la política exterior y de seguridad han reforzado la percepción de la UE como un actor estratégico global.

⁵⁹ Unión Europea, ‘Estrategia Global de Seguridad’, p.17

4. Avances en autonomía operacional previos a 2016

Los esfuerzos de integración en política de exterior y defensa no se incluyeron en los tratados de la ahora UE hasta 1987. Fue poco antes de la caída del muro de Berlín, cuando entró en vigor el Acta Única Europea. Mediante su Título III “Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior” se ‘institucionalizó’ una actividad que desde 1970 se había efectuado fuera del marco comunitario (mediante la Cooperación Política Europea). A partir de ese momento, en un clima de distensión entre los dos grandes bloques de la Guerra Fría, la entonces Comunidad Europea apostó por desarrollar una política exterior común.

Se trataba, sin embargo, de una política exterior basada en la diplomacia y las relaciones económicas y culturales en detrimento de la capacidad militar, hecho que Ester Barbé define como una ‘europeización’ de las relaciones internacionales.⁶⁰ A pesar de que el Tratado de Maastricht introdujo el objetivo de crear una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), la preocupación por disponer de capacidad operacional no se incluyó en los tratados hasta 1997 con el Tratado de Ámsterdam.

4.1. Primeras capacidades con el Tratado de Ámsterdam

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam la UE empezó a desarrollar su capacidad operativa. El primer paso fue incluir en el artículo 17.2 la posibilidad de realizar “*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.*”⁶¹ Son las conocidas como “misiones Petersberg”, adoptadas por el Consejo de la UEO en la ciudad alemana de Bonn en 1992 y transferidas íntegramente a la UE desde entonces. Para poner en práctica tales acciones, la Unión debía recurrir a la UEO, como así señalaba el nuevo artículo J.7.3 del nuevo tratado.

La UEO era una de las dos organizaciones con capacidad para desplegar operativos militares que convivían en suelo europeo, la otra era la OTAN. Sin embargo, la UEO nunca ha sido considerada una organización efectiva, más bien su funcionamiento se ha equiparado al de un foro de consulta entre Estados sobre temas de defensa. Es significativo que sus primeras operaciones se produjesen entre los años 1988-1990, cuarenta años después de su creación.⁶² El hecho de que la OTAN haya sido desde su creación el principal garante de seguridad en Europa, sumado a que la UE no tuviera

⁶⁰ E. Barbé, ‘Política exterior y de seguridad común: De Luxemburgo a Ámsterdam’, p.31

⁶¹ Artículo 17.2 del Tratado de la Unión Europea, Ámsterdam, 2 de octubre de 1997

⁶² E. Barbé y M. Sabiote, ‘Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa’, *Dossier Especial del Observatori de Política Exterior Europea*, nº4, 2006. [En línea: <http://normcon.eu/wp-content/uploads/2017/03/barbc3a9-e-y-m-a-sabiote-2006-misiones-de-la-polc3adtica-europea-de-seguridad-y-defensa.pdf>]

una política exterior y de seguridad común durante la Guerra Fría influyeron en la parálisis crónica de la UEO.

Con la firma del Tratado de Ámsterdam, correspondía a la UE establecer el mandato político en materia de seguridad y defensa y a la UEO preparar y organizar las fuerzas. Nació la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y con ella la ambición de una mayor autonomía operativa dentro de la UE. Meses después, esta ambición quedó ratificada en la – ya mencionada – Cumbre de Saint-Malo. En la declaración emitida por el ex primer ministro inglés Tony Blair y el entonces presidente francés Jacques Chirac, se hacía hincapié en la necesidad de “*una capacidad para actuar autónomamente, sustentada por fuerzas militares creíbles, medios para decidir usarlas y disposición para hacerlo con el fin de responder a crisis internacionales.*”⁶³

Cabe mencionar que en ese momento ya existían distintos cuerpos de defensa multinacionales creados a partir de la cooperación entre Estados miembros.⁶⁴ Ejemplo de ello es el Eurocuerpo, creado en 1991, el EUROFOR y el EUROMARFOR, creados ambos en 1995, también el OCCAR en 1996 o el Grupo Aéreo Europeo y las Fuerzas Anfibias hispano-italianas en 1997.⁶⁵ Sin embargo, Sven Biscop indica que estos cuerpos multinacionales no disponen de unidades asignadas permanentemente y, en consecuencia, la integración en este sentido nunca ha llegado a profundizarse.⁶⁶

4.2. Headline Goal 2003

La nueva PESD recibió su ratificación en el Consejo Europeo de Colonia, el 3 de junio de 1999.⁶⁷ En el mismo, se remarcó la necesidad de crear medios e instrumentos que dotaran a la Unión Europea de recursos militares, disponibles para la aplicación de las misiones Petersberg. La voluntad de la Unión mostrada en Colonia era de responsabilizarse, no solo de la decisión de emprender estas misiones, también de su ejecución (tarea que había sido encomendada a la UEO en Ámsterdam).

Una voluntad que no tardaría en recibir un nuevo apoyo. Concretamente seis meses después, en las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999,⁶⁸ donde se establecería el “*Helsinki Headline Goal*” y mediante el cual los Estados miembros se comprometían a estar en condiciones, para el año 2003, de desplegar en un plazo de sesenta días fuerzas de hasta 60.000 militares, capaces de realizar cualquiera de las misiones Petersberg y mantenerlas sobre el terreno durante un mínimo de un año.

⁶³ Declaración sobre la Defensa Europea, *Final Communication*, Saint-Malo, punto 2.

⁶⁴ Artículo J.4.5 del Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992

⁶⁵ Un listado detallado de estos cuerpos de defensa multilaterales puede encontrarse en el segundo anexo del informe: E. Barbé y M. Sabiote, ‘Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa’

⁶⁶ S. Biscop, *European Strategy in the 21st Century. New Future for Old Power*, Nueva York, Routledge, 2019, p.119-120

⁶⁷ Conclusiones (SN 150/1/99) de la Presidencia del Consejo Europeo, Colonia, 4/6/1999, anexo III. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/21064/57889.pdf>]

⁶⁸ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Helsinki, 11/12/1999, punto 28. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/21043/helsinki-consejo-europeo-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>]

Para controlar su evolución, la UE elaboró un Plan de Acción Europeo sobre Capacidades en noviembre de 2001, que contaba con diferentes grupos encargados de detectar las principales deficiencias entre Estados miembros. Sin embargo, el objetivo no se consiguió en la fecha prevista de 2003 y se postergó hasta 2010.

Como puede notarse, el “*Headline Goal*” y la voluntad expresada en Saint-Malo de perseguir una mayor autonomía operativa claramente perjudicaba a la supervivencia de la UEO, puesto que su único propósito era el de canalizar las misiones aprobadas por la UE. Un propósito que llegaría a su fin en el Consejo de Ministros de la UEO celebrado en Marsella el 13 de noviembre del 2001, donde se acordó el traspaso de capacidades operativas de la UEO a la UE.

En el segundo capítulo de este trabajo se ha remarcado la importancia de no confundir autonomía estratégica con independencia. La UE empezaba a desarrollar su componente operativo, había absorbido a la UEO, pero seguía dependiendo en gran medida de las capacidades de la Alianza Atlántica. En este sentido, debe contextualizarse que el desarrollo de una autonomía operativa por parte de la UE no pudo efectuarse sin el beneplácito de la Alianza Atlántica. No solo eso, la OTAN colaboró en este aumento de capacidades de la UE cediendo parte de sus recursos.

La primera muestra de ello fue la creación de las *Combined Joint Task Forces* (CJTF) o Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC, por sus siglas en español) en la Cumbre de Bruselas de 1994. Estas FOCC no solo facilitaban el uso de recursos y capacidades de la OTAN por parte de la UEO, sino también daban la posibilidad a miembros asociados a la UEO – miembros de la OTAN, pero no de la UE (Noruega, Islandia y Turquía) – de participar en sus operaciones.⁶⁹

Con la puesta en marcha de la PESD, la OTAN renovó, en su Concepto Estratégico de abril de 1999, la voluntad de “*definir y adoptar las disposiciones necesarias para que los aliados europeos puedan acceder fácilmente a los medios y capacidades colectivos de la Alianza para llevar a cabo operaciones en que la OTAN como conjunto no se vea implicada.*”⁷⁰ Meses después, en junio del año 2000, se aprobó en el Consejo Europeo de Santa María de Feira la creación de cuatro grupos de trabajo que permitieran facilitar el acceso a estos recursos: seguridad, objetivos de capacidad, modalidades de acceso de la UE a los recursos y capacidades de la Alianza.⁷¹

Este proceso de entendimiento entre UE y OTAN acabaría concluyendo en la firma de los acuerdos ‘Berlín Plus’, un paquete de medidas mediante el cual se le permite a la UE hacer uso de los activos y capacidades de la OTAN para las operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE. Desde entonces, las operaciones de gestión de crisis de la UE

⁶⁹ B. Carrión et al., ‘La seguridad y defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades’, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº129, 2005, p.19-52. [En línea: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE-129.pdf>]

⁷⁰ OTAN, Consejo del Atlántico Norte, *Final Communication*, Washington, 24/4/1999, punto 30. [En línea: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm]

⁷¹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Santa María de Feira, 20/6/2000, punto 9. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/21021/consejo-europeo-de-santa-maria-da-feira-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>]

pueden adoptar tres formas: como parte de una operación de la OTAN, con arreglo del acuerdo Berlín Plus o como una operación autónoma de la UE.⁷²

4.3. Desarrollo de capacidades civiles

Paralelamente al desarrollo de una capacidad militar, la PESD también ha creado instrumentos y medios en el ámbito de la gestión civil de crisis. En este sentido, cabe destacar el impulso que esta vía de intervención recibió bajo las presidencias nórdicas del Consejo. Las cumbres de Colonia y Helsinki (junio y diciembre de 1999) – la segunda bajo presidencia finesa – pusieron sobre la mesa la necesidad de la Unión de tener capacidad para llevar a cabo todo tipo de misiones de policía, garantizar la complementariedad con los instrumentos militares y coordinarse de forma efectiva con otras organizaciones internacionales que actúen en el ámbito civil.

Bajo presidencia sueca, el Consejo de Lisboa de mayo de 2000 creó el Comité de Gestión Civil de Crisis (COMCIV).⁷³ Formado por representantes de los estados miembros, que se encarga de facilitar información y asesorar al Comité Político y de Seguridad (COPS) y a los distintos organismos conexos en aspectos relativos a la gestión civil de crisis. Siguiendo sus recomendaciones, el Consejo presentó en la Cumbre de Santa María de Feira (junio de 2000) cuatro áreas prioritarias de actuación en este ámbito: operaciones de policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, fortalecimiento de la administración civil y garantizar la protección civil.

La disponibilidad de instrumentos civiles le permitió a la UE la posibilidad de convertirse en una organización especializada en gestión de crisis de naturaleza civil-militar.⁷⁴ De hecho, la primera misión orquestada por la UE fue precisamente una misión civil, concretamente una misión de policía en Bosnia (MPUE). Desde entonces, se han ejecutado un total de 37 misiones, tanto civiles como militares y en la actualidad la PCSD tiene abiertas 16 misiones, diez de tipo civil y seis de tipo militar.⁷⁵

4.4. Headline Goal 2010

En 2003 se aprobó la Estrategia Europea de Seguridad y, como se ha visto en el anterior capítulo, no se hizo referencia a la autonomía estratégica de la UE, relegando las posibles acciones de la Unión al fomento de los marcos multilaterales de seguridad. Para cumplir con el nuevo enfoque estratégico propuesto, se decidió actualizar los

⁷² E. Barbé y M. Sabiote, ‘Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa’, p.17

⁷³ Decisión 2000/354/PESC del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por la que se establece un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0354&from=ES>]

⁷⁴ F. Arteaga, ‘La Política Europea de Seguridad y Defensa’, p.42

⁷⁵ Para una información detallada sobre el total de misiones emprendidas por la UE, consultar en la página del Servicio Europeo de Acción Exterior. [En línea: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en]

objetivos de fuerza de 2003, aprobándose en mayo de 2004 el *Headline Goal* 2010. Este nuevo objetivo de capacidades fue más cauto que el anterior y proponía a los Estados miembros la creación de fuerzas de reacción rápida (*battlegroups* en inglés). Para ello, los Estados deberían ser capaces de desplegar 1.500 miembros de personal en un plazo de diez días posteriores a la decisión de la UE de iniciar una operación, con la posibilidad de mantenerlos sobre el terreno durante 30 días (120 si se rotaba).⁷⁶

En la conferencia de Compromiso de Capacidades de junio de 2004, los Estados hicieron un compromiso inicial de formar 13 *battlegroups* y en enero de 2007 se declararon con capacidad operativa. Sin embargo, estas fuerzas de reacción rápida no han llegado a desplegarse, o bien porque su composición no coincidió con las características de las crisis surgidas o porque la autoridad nacional de la que dependen no permitieron su empleo.⁷⁷ En este sentido, Félix Arteaga destaca que la PESD tuvo dificultades para compaginar objetivos y recursos. Pese a que en el diagnóstico de las necesidades siempre ha habido acuerdo, a la hora de poner a disposición recursos los Estados no han mostrado la misma solidaridad.

Con el objetivo de aumentar la autonomía operativa de la UE, en 2004 se emprendieron también dos grandes proyectos. El primero de ellos fue la creación de la Agencia Europea de Defensa (AED)⁷⁸ en julio de 2004. Su objetivo es el de ayudar a los 27 Estados miembros (todos los países de la UE excepto Dinamarca) a desarrollar sus recursos militares. Se encarga de fomentar la colaboración, poner en marcha nuevas iniciativas y facilitar la coordinación de los Estados miembros que deseen desarrollar capacidades de defensa conjunta. Sin embargo, la puesta en funcionamiento de la AED vino condicionada por la progresiva pérdida de confianza de la comunidad internacional – y de los propios Estados miembros – en la EES de 2003. A falta de una guía estratégica más precisa y con un mayor grado de ambición, la actividad de la Agencia en este ámbito y el desarrollo de una mayor autonomía operativa se estancaron.

En segundo lugar, la autonomía operativa también se vehiculó con la propuesta de un Cuartel General de la Unión Europea para sus operaciones autónomas. Sin embargo, la oposición explícita de Estados Unidos rebajó el entusiasmo de la propuesta inicial, realizada por Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo. Tras diversas negociaciones, Francia, Alemania y el Reino Unido (que se oponía a la creación de un cuartel general al margen de la OTAN) presentaron una nueva propuesta ante el Consejo Europeo. Finalmente se aprobó la creación de una Célula de Planeamiento de la UE dentro del Cuartel Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE), cuya función sería la mejora de las operaciones de la UE que utilizaran las capacidades de la OTAN.

⁷⁶ Conclusiones (6309/6/04) del Consejo, de 4 de mayo de 2004, sobre el *Headline Goal* 2010. [En línea: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6309-2004-REV-6/en/pdf>]

⁷⁷ F. Arteaga, 'La Política Europea de Seguridad y Defensa', p.44

⁷⁸ Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004E0551:20080407:ES:PDF>]

4.5. Conclusiones

El desarrollo de capacidades operativas – civiles y militares – por parte de la UE empezó con el Tratado de Ámsterdam, con el objetivo de poder desplegar misiones Petersberg. Desde entonces, la UE se ha movido en la búsqueda de una mayor autonomía operativa, que le permitiera mejorar sus estructuras de gestión de crisis, pero no le ha sido fácil. En primer lugar, porque las fuerzas de cooperación multilateral como los Eurocorps nunca han llegado a integrarse. Y en segundo lugar, porque las fuerzas de reacción rápida que ha aprobado hasta en dos ocasiones – *Headline Goal 2003* y *Headline Goal 2010* – no han llegado nunca a ser activadas.

Ante la incapacidad por parte de los Estados miembros de alcanzar un nivel de cooperación más elevado en este ámbito, la OTAN ha contribuido a facilitar medios colectivos de la Alianza para que la UE pudiera llevar a cabo operaciones en las que la OTAN como conjunto no se viera implicada, como las CJTF y las derivadas de los acuerdos Berlín Plus. Con la publicación de la EES en 2003, la UE renovó su ambición operativa con dos proyectos: la creación de una Agencia Europea de Defensa para coordinar las fuerzas de sus Estados miembros, y la creación de un Cuartel General Europeo para controlar sus operaciones, pero este último fue finalmente negado por parte de Estados Unidos.

5. Avances en autonomía industrial previos a 2016

Como se ha mencionado en el anterior capítulo, la UE creó la Agencia Europea de Defensa en 2004 con el objetivo de desarrollar los recursos militares de los Estados miembros y facilitar su coordinación. Sin embargo, de un modo complementario al desarrollo de capacidades, la Agencia también fue creada para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE, por sus siglas en inglés). Sus dos principales objetivos eran – y siguen siendo – la creación de un mercado europeo de equipos de defensa (EDEM, por sus siglas en inglés) competitivo a escala internacional y mejorar la eficacia de la investigación y tecnología (I+T) europeas en materia de defensa.

5.1 Hacia un mercado europeo de equipos de defensa

La industria de defensa europea se ha caracterizado siempre por tener un marcado tono proteccionista. Facilitado, también, por la propia regulación interna de la UE, que establece 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”*⁷⁹ en el Tratado de Funcionamiento de la Unión. Con este pretexto, la Unión Europea comenzó en 2004 un proceso gradual de liberalización de este sector, centrando su actuación en la contratación pública de defensa y la transferencia intraeuropea de productos militares.

El primer paso fue la presentación, en septiembre de 2004, de un Libro Verde sobre los contratos públicos de defensa, mediante el cual se hacía hincapié en el papel preponderante de los Estados – como clientes exclusivos – a la hora de determinar la demanda de los productos de defensa. El argumento destacado era que cada Estado, en función de sus objetivos estratégicos, determina sus necesidades militares y esto representaba una fragmentación de los esfuerzos de investigación y desarrollo para la PESD.⁸⁰

Con el objetivo de facilitar el acceso a proveedores externos, los Estados adoptaron códigos voluntarios de conducta sobre contratación pública de defensa⁸¹ y sobre las prácticas en la cadena de suministro.⁸² Pero no sería hasta el año 2009 que la Comisión establecería las directrices para dotar de un marco regulador esta materia, con la

⁷⁹ Artículo 346b de la Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 296 TCE), Bruselas, 26 de octubre de 2012

⁸⁰ Libro Verde (COM(2004) 608 final) presentado por la Comisión, de 23 de septiembre de 2004, sobre los contratos públicos de defensa, p.4. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0608&from=ES>]

⁸¹ European Defence Agency, ‘The code of conduct on defence procurement of the EU Member States participating in the EDA’, de 21 de noviembre de 2005. [En línea: <https://www.eda.europa.eu/docs/documents/CoC.pdf>]

⁸² European Defence Agency, ‘The code of best practice in the supply change’, de 27 de abril de 2006. [En línea: https://www.eda.europa.eu/docs/documents/CoBPSC_final]

aprobación de la Directiva 2009/81/CE.⁸³ La novedad principal fue la introducción de normas de transparencia para este tipo de contratos. Paralelamente, la Comisión aprobó también la Directiva 2009/43/CE,⁸⁴ relativa a las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Unión. Su propósito es el de armonizar las condiciones y procedimientos para la transferencia de tales productos e impedir así “*obstaculizar la innovación, la cooperación industrial y la competitividad en la industria de la defensa de la Unión Europea.*”

También se intentó, un año antes, que los Estados miembros convergieran sus políticas de control de exportaciones de armas, exportaciones que son competencia nacional. Para ello el Consejo Europeo aprobó una Posición Común sobre la exportación de tecnología y equipos militares, mediante la cual se definen ocho criterios para la evaluación de una solicitud de licencia para exportar armas (por ejemplo, la situación de los derechos humanos en el país de destino o la involucración del Estado receptor en un conflicto armado).⁸⁵ Pese a ser jurídicamente vinculante, múltiples organizaciones se han quejado de la reiterada *mala praxis* de muchos de los Estados miembros respecto a esta posición común.⁸⁶

La Unión Europea empezaba a reforzar el mercado europeo de equipos de defensa cuando llegó la crisis económica en 2008 y, con ella, llegaron recortes en todos los sectores públicos, incluido el de defensa. Este hecho motivó a la Comisión para promover una mayor cooperación entre Estados miembros. Su principal valedor fue el actual presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, quién ya en su candidatura defendía que “*los Estados miembros deberían crear más sinergias en la contratación pública de defensa. En tiempos de recursos escasos, debemos combinar ambiciones con recursos para evitar la duplicación de programas.*”⁸⁷

⁸³ 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. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&from=ES>]

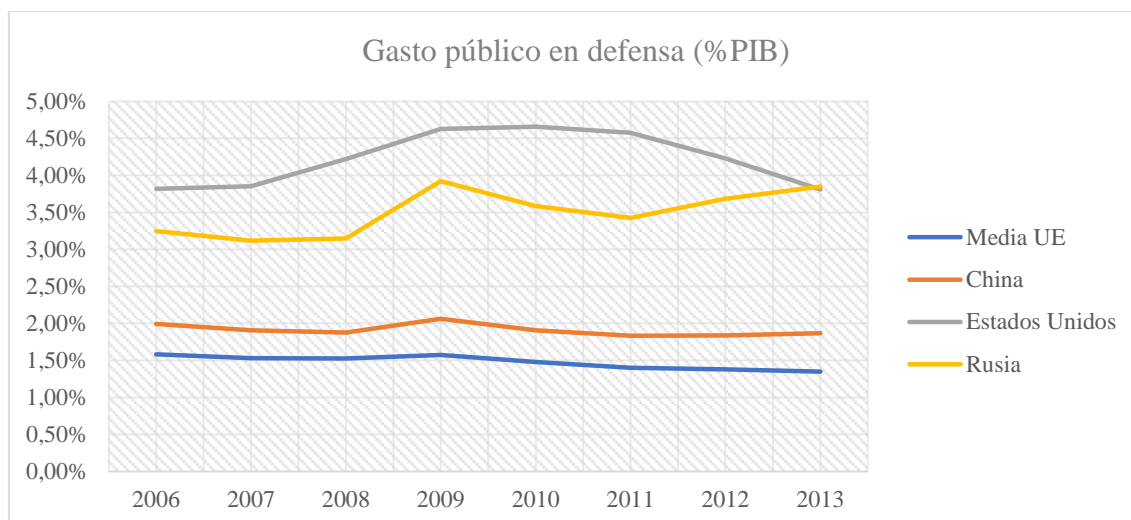
⁸⁴ Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009L0043-20160928&from=EL>]

⁸⁵ Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008E0944&from=ES>]

⁸⁶ Véase en este sentido los distintos informes del Centre Delàs d'Estudis per la Pau o del ENAAT

⁸⁷ J. Juncker, ‘A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change’, *The Parliament Magazine*, nº388, 2014, punto 9. [En línea: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf>]

Gráfico 1: Comparativa del gasto en defensa (% PIB) entre UE, China, Estados Unidos y Rusia durante el período 2006-2013



Elaboración Propia. Fuente: World Bank Database [En línea: <https://data.worldbank.org/indicador/ms.mil.xpnd.gd.zs>], que utiliza los datos proporcionados del SIPRI Military Expenditure Database, [En línea: <https://www.sipri.org/databases/milex>]

Poco antes de su elección, en diciembre del mismo año 2013, el SEAE y la AED ayudaron a la Comisión Europea a preparar el comunicado titulado “Hacia un sector de defensa y seguridad más competitivo y eficiente”. La creencia en el seno de la Unión Europea de apostar por una mayor autonomía industrial queda reflejada en el documento. Del mismo modo, se indicó que la integración es la única vía para conseguirla: “*las restricciones presupuestarias deben ser compensadas por una mayor cooperación y un uso más eficiente de los recursos; si gastar más es difícil, gastar mejor es una necesidad.*”⁸⁸

5.2 Fomento de la investigación y capacidades industriales clave

En paralelo a la creación de un marco de libre competencia para las empresas del sector, el desarrollo de una EDTIB – y por lo tanto de una mayor autonomía industrial – se ha fundamentado en el impulso de la investigación y las capacidades tecnológicas en materia de defensa. En este sentido, es importante destacar que la Comisión, tradicionalmente, nunca había destinado recursos a acciones relacionadas con la política de seguridad y defensa, ya que tanto la PESC como la PCSD dependen únicamente de las aportaciones de los Estados miembros. Sin embargo, gradualmente, la UE inició este

⁸⁸ Comunicación de la Comisión (COM(2013) 542 final) al Parlamento Europeo, el Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de julio de 2013, ‘Hacia un sector de defensa y seguridad más competitivo y eficiente’. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542&from=es>]

proceso de subvención a empresas armamentísticas a través de la investigación en ‘seguridad’.

El primer programa que destinó fondos europeos a la investigación en ‘seguridad’ fue el *European Security Research Program* (ERSP), dotado con 1.400 millones de euros e integrado dentro del programa marco de investigación FP7 (2007-2013). La investigación en ‘seguridad’, como vemos, se incluyó dentro de la investigación civil y se alegó a la función civil de la investigación en bienes de doble uso (civil y militar) para que grandes empresas del sector militar accedieran a este tipo de fondos.

Con la llegada de la crisis, los presupuestos públicos de defensa disminuyeron. Sin embargo, la ambición entre los Estados miembros de desarrollar capacidades industriales clave a través de una mayor investigación en este campo, era compartida. En este sentido, es interesante un informe conjunto del “*Institut Français des Relations Internationales*”, que pretendía descifrar el nivel deseado de autonomía estratégica europea por ocho Estados (o grupos de Estados europeos) a través de las consignas establecidas en sus libros de defensa.⁸⁹ Las conclusiones son que todos tienen la creencia común de que desarrollar estas “*key industrial capabilities*” a nivel europeo va en beneficio de las industrias de defensa nacionales y, por lo tanto, de sus intereses.

Precisamente la industria de defensa europea ha sido el tercer actor en sumar para el desarrollo de una autonomía industrial. Tras el impulso de las instituciones europeas (principalmente la Comisión) y la aprobación de los Estados miembros, la industria de defensa ha jugado un papel clave en este proceso. No solo como beneficiaria de la subvenciones en investigación, también con su participación en la elaboración de estos programas. Así, en 2003 la Comisión estableció un grupo de 16 personalidades (Group of Personalities on Security Research, GoP), entre los que se incluyeron 7 directores ejecutivos de las principales empresas del sector, para asesorar sobre la puesta en marcha del ERSP.⁹⁰

Una década más tarde, este GoP volvería a formarse, pero esta vez para impulsar la investigación en ‘defensa’. Tras finalizar el programa marco de investigación para el período 2007-2013, el FP7, el ERSP se enmarcó en el programa de investigación “*Horizon 2020*”, dotado esta vez con 1.700 millones de presupuesto. Sin embargo, en una hoja de ruta de junio de 2014 la Comisión recordó que la I+D que podía asignarse bajo ese programa estaba limitada a los proyectos de naturaleza dual, por lo que debía elaborarse una Acción Preparatoria no vinculada a dicho programa de investigación, con el objetivo de impulsar la investigación exclusiva de la ‘defensa’.⁹¹

⁸⁹ F. Arteaga et al., ‘Appropriate Level of European Strategic Autonomy’, *Institut Français des Relations Internationales*, n°8, 2016 [En línea: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/11/ARES-Group-Report-Strategic-autonomy-November-2016.pdf>]

⁹⁰ B. Vranken, ‘Securing Profits: How the arms lobby is hijacking Europe’s defence policy’, *Vredesactie*, 2017, p.11. [En línea: https://www.vredesactie.be/sites/default/files/pdf/Securing_profits_web.pdf]

⁹¹ Informe de la Comisión (COM(2014) 387 final) al Parlamento Europeo, el Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de junio de 2014, ‘Un nuevo acuerdo para la defensa europea’. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542&from=es>]

De este modo, en 2015 la Comisaria de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, Elżbieta Bieńkowska, reunió a ocho directores ejecutivos de las principales empresas de armamento europeas. En febrero de 2016, el GoP publicó el informe “*European Defence Research: The case for an EU funded defence R&T programme*”, mediante el cual propuso una acción preparatoria de 90 millones de euros, que sería un primer paso hacia el establecimiento de un Programa de Investigación de Defensa Europea (EDRP) de al menos 3.500 millones de euros para el periodo 2021-2027.

Imagen 1: Composición del Grupo de Personalidades en Investigación de Defensa de 2015

Composition of the Group of Personalities on Defence Research

Chair

- Elżbieta Bieńkowska - European Commissioner for DG Grow

Members of the European Parliament

- Michael Gahler – European People’s Party (EPP)

Companies

- Fernando Abril-Martorell - CEO Indra
- Antoine Bouvier - CEO MBDA
- Håkan Buskhe - CEO of Saab
- Tom Enders - CEO Airbus Group
- Ian King - Chief Executive BAE Systems
- Mauro Moretti - CEO Finmeccanica
- Arndt Schoenemann - Managing Director of Liebherr-Aerospace Lindenberg GmbH, Chairman of ASD Supply Chain and SME Group

Research / Institutions

- Paul de Krom - former secretary of State for Social Affairs and Employment, President and CEO of TNO
- Reimund Neugebauer - President of Fraunhofer-Gesellschaft
- Teija Tiilikainen - Director of Finnish Institute of International Affairs
- Nick Witney - former EDA Chief Executive, senior policy fellow with the European Council on Foreign Relations (ECFR)

Member States Representatives

- Carl Bildt - former Prime Minister and Minister of Foreign Affairs
- Elisabeth Guigou - President of the Foreign Affairs Commission in l'Assemblée Nationale, former Minister of European Affairs, of Justice and of Employment
- Bogdan Klich - former Minister of Defence, member of the Polish Senate

Fuente: B. Vranken, ‘Securing Profits: How the arms lobby is hijacking Europe’s defence policy’, *Vredesactie*, 2017, p.11. [En línea: https://www.vredesactie.be/sites/default/files/pdf/Securing_profits_web.pdf]

Una de las razones para impulsar el programa era la necesidad de una autonomía estratégica europea. Según se recoge en el informe, “*un objetivo esencial de un EDRP será mantener un nivel adecuado de autonomía estratégica para Europa, manteniendo*

*su base tecnológica e industrial de defensa en áreas clave de capacidad.”*⁹² Como se desarrollará en el siguiente capítulo, las recomendaciones de este GoP se trasladaron íntegramente a las instituciones europeas, aprobándose en noviembre de 2016 el Plan de Acción Europeo de Defensa, que incluye, para el trienio 2017-2020, una Acción Preparatoria de 90 millones de euros.

5.3 Conclusiones

La autonomía estratégica de la UE se ha centrado durante la última década en el desarrollo de su componente industrial. La creación de la Agencia Europea de Defensa ha significado un punto de inflexión en este sentido, puesto que ha guiado a la Comisión Europea, a los Estados miembros y al sector industrial europeo a centrar su acción en la creación de una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa.

En primer lugar, tratando de liberalizar el mercado interno de defensa, tradicionalmente proteccionista, con la implementación de dos directivas relativas a la contratación pública en este ámbito y a las transferencias intra-europeas de material militar. Y en segundo lugar, apostando por la subvención de programas de investigación que permitan desarrollar capacidades tecnológicas clave. En este sentido, destaca el hecho de que se ha pasado de la investigación en ‘seguridad’ a la investigación en ‘defensa’, un proceso gradual que ejemplifica el reconocimiento de la ‘defensa’ como elemento estratégico en el seno de la Unión Europea.

⁹² European Union Institute for Security Studies, ‘European Defence Research: The case for an EU-funded defence R&T programme’, 2016, p.26. [En línea: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP_report.pdf]

6. Nuevo impulso de la defensa europea

Una vez identificada la evolución de la integración europea en el ámbito de defensa en cada uno de los tres componentes que definen la autonomía estratégica, en este último capítulo se determina si las acciones que se han producido durante los últimos tres años en este ámbito suponen un cambio de rumbo. Así, el objetivo es analizar lo acaecido desde 2016 desde una perspectiva evolutiva, teniendo en cuenta los esfuerzos en los tres ámbitos de autonomía estratégica que se han identificado en los tres capítulos anteriores.

Como ya se ha mencionado en el segundo capítulo, la Estrategia Global de Seguridad presentada en 2016 es el documento que ha proyectado una mayor ambición estratégica para la UE. Pocos meses después, en la declaración final de la Cumbre de Bratislava de septiembre de 2016 los líderes europeos decidieron poner en marcha tres grandes proyectos, que conjuntamente conforman el ‘paquete de defensa’ sobre el que se basará la actuación de la UE en esta área de su política exterior: el Plan de Implementación en Seguridad y Defensa, el Plan de Acción de la Defensa Europea y la cooperación UE-OTAN.

6.1 Plan de Implementación en Seguridad y Defensa

Adoptado por el Consejo de Ministros de Exteriores y Defensa el 14 de noviembre de 2016, el Plan de Implementación en Seguridad y Defensa (IPSD, por sus siglas en inglés) se presenta como una guía para cumplir con las tres prioridades estratégicas en materia de seguridad y defensa que quedaban recogidas en la EGS: responder a conflictos y crisis externas, construir las capacidades de los socios y proteger a la Unión Europea y sus ciudadanos a través de la acción exterior.⁹³

Con este objetivo, el IPSD presentó cuatro acciones que requerían de la coordinación de los Estados miembros para ser ejecutadas. Esta sección pone de manifiesto que, para llevar a cabo estas acciones, la UE ha puesto en marcha nuevos proyectos en el ámbito de la autonomía operacional. Se trata, sin embargo, de proyectos que no suponen un cambio de rumbo respecto a su estrategia histórica de integración, puesto que persiguen los mismos objetivos que tradicionalmente ha ambicionado la UE en este ámbito estratégico e incluso en algún caso son la consecución de proyectos anteriormente fallidos.

La primera de estas acciones – y la que más atención ha captado por parte de los medios – ha sido la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés). La activación de este mecanismo, una posibilidad existente desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa,⁹⁴ es, según el investigador Alessandro Marrone, *“importante por su valor político y simbólico y, sobre todo, por la apertura de un camino institucional y*

⁹³ Conclusiones (14392/16) del Consejo, de 14 de noviembre de 2016, sobre el Plan de Implementación sobre Seguridad y Defensa. [En línea:

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf

⁹⁴ Artículo 42.6 del Tratado de la Unión Europea, Lisboa, 13 de diciembre de 2007

jurídicamente vinculante hacia una mayor cooperación e integración en materia de defensa.”⁹⁵

El objetivo es desarrollar conjuntamente capacidades de defensa por parte de los Estados miembros y ponerlas a disposición de las operaciones militares de la UE. Disponer de medios para actuar autónomamente es un propósito codiciado por la UE desde la declaración de Saint-Malo y la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Sin embargo, la novedad en la PESCO reside en que estos medios sean creados conjuntamente, visto que la cooperación en el ámbito operacional mediante cuerpos multinacionales como el Eurocorps no ha tenido el resultado integrador esperado.

En el proceso de adopción de la PESCO debe destacarse el papel que han jugado las principales potencias militares de la Unión (a excepción del Reino Unido). En julio de 2017, después de meses de negociaciones, Francia, Alemania, Italia y España mandaron una carta a la Alta Representante sobre posibles compromisos en el caso de una activación de la PESCO. Francia apostaba por impulsarla a través de un grupo reducido, mientras que Alemania buscaba un acuerdo inclusivo con el máximo número de Estados miembros posibles.⁹⁶

El impulso de los ‘grandes’ motivó hasta un total de 25 Estados miembros (todos menos Dinamarca, Malta y el Reino Unido) y en diciembre de 2017 el Consejo Europeo adoptó la decisión de desbloquear la PESCO según el procedimiento establecido en el TUE. Los Estados participantes acordaron una lista inicial de 17 proyectos, divididos en tres categorías: entrenamiento común (2 proyectos), dominios terrestre, aéreo, marítimo y cibernético (9 proyectos) y unión de brechas operativas (6 proyectos).⁹⁷ En noviembre de 2018, el listado de proyectos ha aumentado hasta 34 con la adopción de 17 proyectos más.

El Consejo determinó también un sistema de gobernanza para estos proyectos en julio de 2018. La PESCO es, en definición, un formato de cooperación liderado por los Estados (“*member states-driven*”). Sin embargo, se ha establecido un Secretariado para la PESCO en Bruselas para dar soporte a los Estados. Se compone del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el EMUE y la AED.

⁹⁵ A. Marrone, ‘Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence’, *Istituto Affari Internazionali*, nº17/26, 2017, p.4. [En línea: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1726.pdf>]

⁹⁶ D. Zandee, ‘PESCO implementation: the next challenge’, *Clingendael (Netherlands Institute of International Relations)*, nº4, 2018, p.2. [En línea: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/PB_Pesco_Sept2018.pdf]

⁹⁷ Decisión 6393/18 del Consejo, de 1 de marzo de 2018, por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la cooperación estructurada permanente. [En línea: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/es/pdf>]

Imagen 2: Primeros 17 proyectos de la PESCO

Fuente: Comunicado de Prensa del Consejo, 'Defence cooperation: Council adopts an implementation roadmap for the Permanent Structured Cooperation (PESCO)', 06/03/2018. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/>]

En relación con la PESCO se ha impulsado también una Revisión Anual Coordinada en Defensa (CARD, por sus siglas en inglés), la segunda de las acciones de la IPSD. Su objetivo principal es estrechar la cooperación entre Estados miembros, pero dividida en dos áreas: la cooperación operacional y la cooperación industrial. Es decir, de un lado, la CARD pretende identificar puntos fuertes y débiles en las distintas fuerzas operativas de los Estados y, en paralelo, obtener un enfoque más coherente para la planificación de los gastos de defensa, la inversión nacional y los esfuerzos en investigación.

De este modo, en mayo de 2017 el Consejo de la UE lanzó una prueba piloto, que incluía una primera revisión a finales de 2018 y una segunda a principios de 2019. El organismo encargado de la CARD es la AED, que además se sirve del Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC) para la evaluación del componente operativo de los Estados. Durante los meses siguientes al lanzamiento de la prueba piloto, la AED recopiló información sobre los gastos de defensa y la capacidad militar de los Estados para poder elaborar un informe preliminar.

Las conclusiones de esta primera prueba piloto han confirmado que el gasto en defensa ha aumentado durante el periodo 2015-2019 y que la referencia de inversión colectiva del 20% (establecido en la EGS) se alcanzó en 2016. Sin embargo, esta prueba piloto destacó el hecho de que los Estados siguen realizando la planificación y la adquisición de la defensa desde una perspectiva nacional y que la UE debe pasar de proyectos

multinacionales *ad-hoc* a una alineación sistemática y estructurada de la planificación en defensa.⁹⁸

Puede notarse como la puesta en marcha de la PESCO y la CARD han supuesto la activación de la AED, un organismo creado específicamente para facilitar la coordinación de los Estados miembros que quieren desarrollar capacidades de defensa conjunta, pretendiendo así una mayor autonomía operacional europea. Simultáneamente, la CARD representa también un mecanismo para obtener capacidades industriales ‘clave’ a nivel europeo, requisito básico para el desarrollo de su autonomía industrial. Como se menciona en el segundo capítulo de este trabajo, estos dos componentes estratégicos están intensamente relacionados.

Junto con la CARD y la PESCO, el Plan de Implementación también apostó por mejorar las estructuras de gestión de crisis. Con este fin, en junio de 2017 el Consejo creó la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC, por sus siglas en inglés), que se encarga de la planificación operativa de las misiones militares no ejecutivas de la UE (misiones en las que no reemplaza a la nación anfitriona en la ejecución de las tareas). En estos momentos, dirige las misiones de formación de la UE (EUTM, por sus siglas en inglés) en Mali, Somalia y la República Centroafricana.

La creación de la MPCC es significativa, pues responde al objetivo deseado desde 2004 de un Cuartel General de la Unión Europea para sus operaciones autónomas. Un objetivo que expertos como Vincenzo Camporini han identificado como prioritario para la consecución de autonomía estratégica europea.⁹⁹ En este sentido, Peter Round, Bastian Giegerich y Christian Mölling ven significativa la desconexión del Reino Unido para la puesta en marcha de proyectos de cooperación militar de este tipo, en especial para el caso del MPCC, tradicionalmente frenado por Londres. A pesar de perder un líder militar con experiencia, la UE gana en aprendizaje rápido.¹⁰⁰

Finalmente, la última de las acciones de la IPSD tiene por objetivo mejorar la respuesta rápida de las misiones tanto civiles como militares de la PCSD. Como se ha detallado en el cuarto capítulo, la UE ya ha intentado hasta en dos ocasiones facilitar este tipo de operaciones, mediante el *Headline Goal 2003* y el *Headline Goal 2010*. Sin embargo, por motivos políticos o económicos, estos no han llegado a ser ejecutados nunca. Para cambiar esta tendencia, la UE ha propuesto dos mejoras. En primer lugar, modificar la composición de los *battlegroups*, reduciendo el número de personal a desplegar de 1.500 a 200 miembros y, en segundo lugar, repartir su coste entre todos los Estados, propuesta que el Consejo Europeo aceptó en junio de 2017.

⁹⁸ European Defence Agency, ‘CARD: From trial run to first full cycle starting in 2019’, *European Defence Matters*, nº16, 2018, p.30-34. [En línea: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm16.pdf>]

⁹⁹ V. Camporini, K. Hartley, J. Maulny y D. Zandee, ‘European Preference, Strategic Autonomy and the European Defence Fund’, *Institut Français des relations Internationales*, nº22, 2017. [En línea: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/11/Ares-22-Report-Nov-2017.pdf>]

¹⁰⁰ Giegerich, Round y Mölling, *European strategic autonomy and Brexit*, p.3.

6.2 Plan de Acción Europeo de Defensa

En el discurso sobre el estado de la Unión, en septiembre de 2016, el presidente de la Comisión – Jean-Claude Juncker – volvió a hacer hincapié en la necesidad europea de mejorar la innovación en defensa y de coordinar los recursos de la industria de este sector para garantizar su seguridad y la de sus ciudadanos. Fueron palabras premonitorias ya que, poco después, el 30 de noviembre de 2016, la Comisión proponía la creación de un Fondo Europeo de Defensa (EDF, por sus siglas en inglés). En palabras del presidente de la Comisión ese mismo día: “*con una base industrial de defensa que sea fuerte, competitiva e innovadora, tendremos autonomía estratégica.*”¹⁰¹

La creación del EDF es una acción que forma parte del Plan de Acción Europeo de Defensa (EDAP, por sus siglas en inglés),¹⁰² el segundo proyecto impulsado desde la Unión en 2016. El EDAP y específicamente el EDF tienen como objetivos crear las condiciones para una mayor cooperación en defensa y maximizar el rendimiento y la eficiencia del gasto en defensa, todo para fomentar una base industrial de defensa sólida, competitiva e innovadora. De este modo, el plan prevé reducir la dependencia respecto a proveedores no europeos, como Estados Unidos.¹⁰³

Existe una voluntad clara de aumentar la autonomía industrial de la UE con la puesta en marcha del EDAP y la estrategia para ello es reforzar su base industrial de defensa. Sin embargo, la estrategia adoptada no es nueva. Hace diez años, la creación de la AED ya se planificó con el objetivo de construir esta base y se promovieron acciones en dos sentidos: fomentar la investigación de capacidades tecnológicas clave, a través de subvenciones a las empresas del sector, y facilitar el surgimiento de un mercado interno de defensa. Como se explica a continuación, estos dos ámbitos de actuación siguen siendo prioritarios para la UE.

El Plan ha empezado a funcionar durante el actual periodo presupuestario (2017-2020) mediante dos fases preliminares, una de investigación y otra de desarrollo. La primera es la Acción Preparatoria sobre Investigación en Defensa (PADR, por sus siglas en inglés), nacida de la necesidad de investigar exclusivamente en ‘defensa’ y no en ‘seguridad’ como se había hecho hasta el momento. La PADR ha servido para financiar cinco proyectos de investigación militar durante los tres años de vigencia del programa (2017-2019) y su presupuesto, de 90 millones de euros, se ha repartido a lo largo de los tres años con 25, 40 y 25 millones de euros respectivamente. En estos proyectos han colaborado empresas del sector de 16 Estados miembros distintos.

¹⁰¹ Comunicado de prensa (IP/16/4088) de la Comisión Europea, ‘Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa’, Bruselas, 30 de noviembre de 2016. [En línea: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_es.htm]

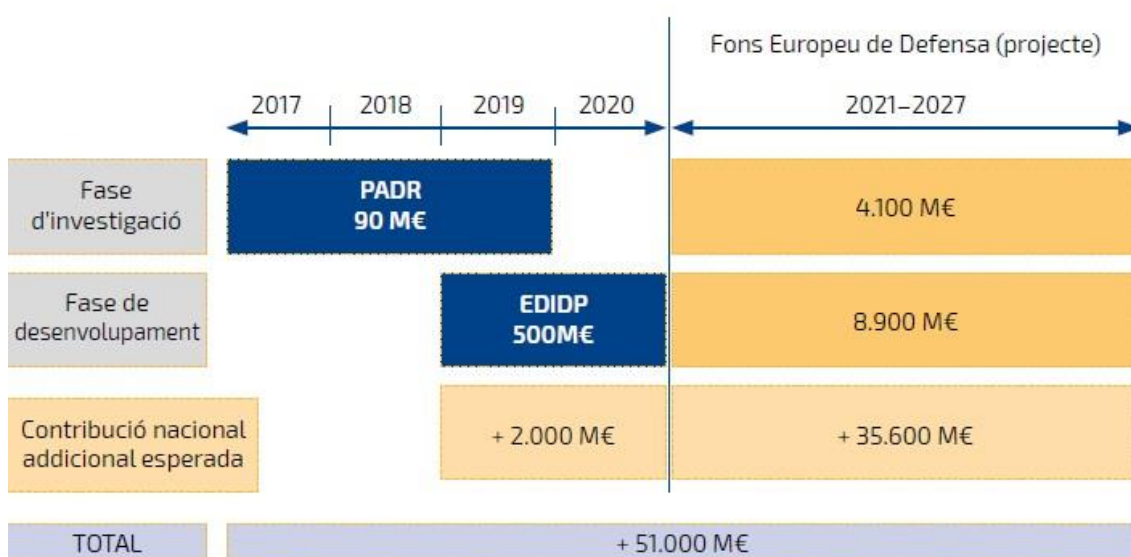
¹⁰² Comunicación de la Comisión (COM(2016) 950 final) al Parlamento Europeo, el Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de julio de 2016, ‘Plan de Acción Europeo de Defensa’. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=EN>]

¹⁰³ En el periodo 2014-2018, los Estados Unidos representaron el 41 por ciento de las importaciones de armamento de los Estados miembros de la UE. P. Wezeman et al., ‘Trends in International Arms Transfers 2018’, SIPRI, 2019, p.10. [En línea: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018.pdf]

Por otro lado, la fase de desarrollo es conocida como Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (EDIDP, por sus siglas en inglés). Esta fase se ha dotado con una cuantía superior, de 500 millones de euros, y servirá para financiar el desarrollo de prototipos, equipos y tecnología de defensa durante el periodo de vigencia (2019-2020). De momento, la Comisión ha publicado 21 convocatorias para proyectos que deben iniciarse tanto este año como el siguiente, pero se espera que la lista se amplíe.

Imagen 3: Distribución cantidades por período del Fondo Europeo de Defensa y las acciones preparatorias

	UE	Estats membres	Subtotals
PADR	90	-	90
EDIDP	500	2.000	2.500
Fons 2021-2027	Investigació	-	4.100
	Desenvolupament	35.600	44.500
Total	13.590	37.600	51.190



Fuente: T. de Fortuny y X. Bohigas, 'Fons Europeu de Defensa: La voluntat de la UE d'incrementar la seva despesa militar i afavorir el sector armamentista', *Centre Delàs d'Estudis per la Pau*, 2019, p.11. [En línea: http://www.centredelas.org/images/Working_Papers/WP_FonsDefensaUE_abril2019_CAT.pdf]

Estas dos acciones preparatorias representan la antesala del Fondo Europeo de Defensa, que empezará a funcionar a partir de 2021 y durará hasta 2027. La cuantía prevista para este fondo es de 13.000 millones de euros,¹⁰⁴ de los cuales 4.100 millones se destinarán a proyectos de investigación y 8.900 millones a proyectos de desarrollo. Esto implica que la UE financiará hasta el 100% de los proyectos de investigación y hasta el 20% en

¹⁰⁴ Depende en última instancia del acuerdo general presupuestario sobre el próximo marco financiero plurianual (2021-2027)

los de desarrollo, el resto deberá ser asumido por los Estados, significando una inversión total de casi 50.000 millones de euros. De momento, existe un acuerdo preliminar adoptado por el Consejo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo en febrero de 2019¹⁰⁵ y, recientemente, en abril de este mismo año, el proyecto fue aprobado formalmente por el Parlamento Europeo.¹⁰⁶ Para que el Fondo tenga luz verde falta únicamente la ratificación por parte del Consejo.

El EDF es un proyecto estrechamente conectado con la CARD y la PESCO. Es más, los proyectos que se lleven a cabo en un contexto de cooperación estructurada permanente podrán ser subvencionados con una prima adicional del 10% por parte del fondo. Del mismo modo que la CARD y la PESCO, el EDF recibirá el soporte de la Agencia Europea de Defensa y del Servicio Europeo de Acción Exterior, pero esta vez como observadores del Comité que asistirá a la Comisión Europea.

Imagen 4: Correlación entre el IPSD y el EDAP



Fuente: European Defence Agency, 'CARD: From trial run to first full cycle starting in 2019', *European Defence Matters*, n°16, 2018, p.32-33. [En línea: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm16.pdf>]

¹⁰⁵ Comunicado de prensa (IP/19/1269) de la Comisión Europea, 'Presupuesto de la UE para el período 2021-2027: la Comisión acoge con satisfacción el acuerdo provisional relativo al futuro Fondo Europeo de Defensa', Bruselas, 20 de febrero de 2019. [En línea: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1269_es.htm]

¹⁰⁶ Declaración (STATEMENT/19/2170) de la Comisión Europea, 'European Defence Fund: Statement by Commissioner Bienkowska on the European Parliament's vote', Estrasburgo, 18 de abril de 2019. [En línea: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-2170_en.htm]

La puesta en marcha del Fondo es el proyecto europeo más importante destinado a aumentar la autonomía industrial de la UE, ya que las subvenciones otorgadas a las empresas pretenden potenciar su competitividad a nivel internacional. Sin embargo, como ocurre con la CARD, el Fondo también colabora en la búsqueda de una mayor autonomía operacional, por dos motivos. En primer lugar, porque los equipos desarrollados servirán para engrasar la capacidad de gestión de crisis que tiene actualmente la UE y, en segundo lugar, porque primará directamente proyectos que se hagan a través de la PESCO. Todo responde al enfoque integral que la UE pretende dar a este nuevo impulso de la defensa.

Simultáneamente, el EDAP ha propuesto acciones para reforzar el mercado interno de defensa. En primer lugar, permitiendo que los fondos de los que dispondrán estas empresas – multinacionales del sector – para ejecutar los proyectos de investigación y desarrollo, puedan trasladarse también a pequeñas y medianas empresas mediante el acceso a préstamos o avales del Banco Europeo de Inversiones y de los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos. En segundo lugar, también se impulsara – la Comisión en este caso – la aplicación efectiva de las directivas sobre contratación pública y transferencias en la UE, aprobadas en 2009 y que hasta ahora no han sido debidamente cumplimentadas por los Estados.

6.3 Cooperación UE-OTAN

Como se ha visto en los dos puntos anteriores, el IPSD y el EDAP están orientados a la mejora operacional e industrial de la UE respectivamente, hecho que Daniel Fiott resalta como una evidencia de que la UE busca hacerse con una mayor libertad como gestor de crisis.¹⁰⁷ Sin embargo, no parece tan clara la postura que tiene la UE en cuanto al desarrollo de su autonomía política. El tercer brazo de este nuevo paquete de defensa de la UE es el estrechamiento de las relaciones con la OTAN y se presenta como un proyecto enmarcado en este ámbito. Asimismo, la definición de una mayor colaboración con la OTAN no supone un cambio de rumbo en la estrategia europea.

La cooperación entre UE y OTAN no es reciente. Des del Tratado de Maastricht su relación se ha fortalecido. Ambas organizaciones entienden que de ella depende la seguridad, no solo de los 22 Estados que comparten, sino de toda Europa. Con la presentación de la EGS, la UE ha vuelto a reivindicar su asociación con la OTAN, pero destaca que *“los esfuerzos en materia de seguridad y defensa europeas deberían capacitar a la UE para que actúe de manera autónoma y contribuya también a emprender acciones en cooperación con la OTAN.”*¹⁰⁸

Es decir, las dos son entidades distintas, con distintos objetivos, pero que deben convivir con respeto. La autonomía política se ha definido como la capacidad de tomar decisiones en el ámbito de la defensa sin ser impedido de ello por otros poderes. Como ya se ha mencionado en anteriores capítulos de este trabajo, la OTAN ha sido siempre el garante de seguridad en Europa, en virtud del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte.

¹⁰⁷ Fiott, D., ‘Strategic autonomy: towards a ‘European sovereignty’ in defence?’, p.7.

¹⁰⁸ Unión Europea, ‘Estrategia Global de Seguridad’, p.17

Sin embargo, progresivamente la OTAN ha pasado de no plantearse otro actor de seguridad en Europa a reconocer una 'identidad europea de defensa' y a facilitar recursos operativos a las fuerzas de la UE.

En este sentido, es interesante la reflexión que Jolyon Howorth propone en un artículo titulado "*Strategic autonomy and EU-NATO Cooperation: squaring the circle.*"¹⁰⁹ Howorth indica que efectivamente ambas son diferentes entidades legales, pero una de ellas (la UE) tiene connotaciones políticas sustanciales. Esta dimensión política se agudiza cuando en la otra (es decir, la OTAN) reside un liderazgo claro e indiscutible por parte de Estados Unidos, que es un actor de seguridad distinto a la UE y a la OTAN y, por consiguiente, con otros intereses en este ámbito. En consecuencia, la ambición de autonomía política de la UE en defensa y la razón de ser de la OTAN (defensa colectiva) pueden confrontar.

De momento, Trump ha hecho gala de sus modales para menospreciar la defensa europea, reivindicar que cumpla con el compromiso de gasto del 2% del PIB en defensa asumido en la Cumbre Atlántica de Newport¹¹⁰ (presumiblemente para el beneficio del sector americano) y ha reiterado en más de una ocasión que militarmente la OTAN no está entre sus prioridades. Estados Unidos lleva años pivotando su política exterior hacia el Pacífico y los Estados miembros de la Unión han aceptado incrementar su gasto en defensa.

Con este pretexto, parece factible un entendimiento entre ambas entidades para que la UE se haga cargo de los retos de seguridad en Europa y actúe en los conflictos que no representen una prioridad para la OTAN (es decir, para Estados Unidos). La defensa colectiva sigue siendo responsabilidad de la Alianza Atlántica, pero la posibilidad de que la UE se convierta en un actor de seguridad internacional a la altura de la OTAN y en colaboración con la OTAN cada vez es mayor.

Para promover esta colaboración, UE y OTAN firmaron una declaración conjunta en Varsovia en julio de 2016, destacando siete ámbitos estratégicos en los que necesitaban estrechar su cooperación: amenazas híbridas, cooperación operativa, ciberseguridad, capacidades de defensa, industria e investigación, maniobras coordinadas y creación de capacidades.¹¹¹ Desde entonces, anualmente se han producido avances en la relación transatlántica y el diálogo político, consecuentemente, se ha reforzado.

En diciembre de 2017 el Consejo de la UE aprobó un paquete de 42 medidas con el objetivo de aplicar los puntos detectados en la declaración conjunta de Varsovia¹¹² y en julio de 2018 una nueva Cumbre UE-OTAN en Bruselas sirvió para evaluar el resultado

¹⁰⁹ J. Howorth, 'Strategic autonomy and EU-NATO Cooperation: squaring the circle', *Royal Institute for International Studies*, nº85, 2017, p.3 [En línea:

<http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/05/SPB85.pdf?type=pdf>]

¹¹⁰ OTAN, Consejo del Atlántico Norte, *Final Communication*, Newport, 5/9/2014, punto 14. [En línea: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm]

¹¹¹ Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la Organización del Tratado Atlántico Norte, Varsovia, de 8 de julio de 2016. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>]

¹¹² Conclusiones (14802/17) del Consejo, de 5 de diciembre de 2017, sobre la implementación de la Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la Organización del Tratado Atlántico Norte. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/31947/st14802en17.pdf>]

de su cooperación desde 2016 y para promover acciones en el ámbito de la movilidad militar, la ciberseguridad, las amenazas híbridas, la lucha antiterrorista y en la promoción de la mujer en la agenda de seguridad.¹¹³

Sin embargo, la autonomía política de la UE no pasa únicamente por las relaciones con otros actores de seguridad. Existe un componente más importante en su interior: la necesidad de configurar una cultura estratégica europea, que no sea la suma de intereses nacionales.¹¹⁴ La Estrategia Global de Seguridad ha sentado las bases para ello, y, a diferencia de la anterior estrategia, ha empezado a dar sus frutos con la puesta en marcha de un ‘paquete’ de defensa que va actualizándose constantemente.

Las sinergias entre los Estados miembros cada vez son mayores y la ambición en este sentido no se ha visto frenada. Al contrario, en junio de 2018 Francia y Alemania emitieron una declaración conjunta en el Palacio de Meseberg enfatizando “*la necesidad de una cultura estratégica compartida.*”¹¹⁵ La voluntad franco-alemana ha sido clave en el proceso de integración de la defensa europea – sin ir más lejos la activación de la PESCO es resultado de ello – así que, por el momento, el desarrollo de una cultura europea de defensa es un supuesto que no puede descartarse. Teniendo en cuenta el Brexit, la alineación del eje franco-alemán para conseguir una mayor profundización de la integración europea en defensa podría significar el impulso que en su día represento el acuerdo de Saint-Malo.

6.4 Conclusiones

Durante los últimos tres años, la UE ha vuelto a poner la seguridad y la defensa en el foco de atención. El Consejo pidió a la Alta Representante la elaboración de un nuevo concepto estratégico que se adecuara a un contexto geopolítico cambiante y a la necesidad de la UE de tener un papel proactivo en este. Desde entonces se han puesto en marcha el IPSD, el EDAP y se han mejorado las relaciones con la OTAN. Situándonos en un contexto de autonomía estratégica, podemos determinar que las tres ramas del nuevo paquete de defensa europeo corresponden a los tres componentes de la misma. No solo eso, como se ha podido comprobar, todas estas acciones son la continuación del proceso de integración europea en cada uno de estos ámbitos.

A nivel operacional, el IPSD ha significado la adopción de la PESCO – mecanismo incluido en el Tratado de Lisboa y que implica el desarrollo conjunto de capacidades de defensa –, ha materializado antiguas ambiciones en este ámbito de cooperación (MPCC) y ha desbloqueado capacidades operacionales que tradicionalmente no han podido ejecutarse (fuerzas de reacción rápida). Además, se ha establecido la CARD como un

¹¹³ Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la Organización del Tratado Atlántico Norte, Bruselas, de 10 de julio de 2018. [En línea: https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf]

¹¹⁴ Camporini, Hartley, Maulny y Zandee, ‘European Preference, Strategic Autonomy and the European Defence Fund’, p.11.

¹¹⁵ Declaración Conjunta del Consejo de Ministros Franco-Alemán, ‘Renewing Europe’s promises of security and prosperity’, Berlín, 19 de junio de 2018, p.2. [<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18>]

instrumento que permite integrar las fuerzas de los Estados a nivel tanto operacional como industrial.

También con esta naturaleza dual, el EDF – incluido en el EDAP – ha pasado de la investigación en seguridad a la investigación en defensa para reforzar la base industrial, requisito indispensable para gozar de una mayor autonomía industrial. En paralelo, el EDAP continúa con el refuerzo del mercado interno de defensa y, para ello, ha impulsado la aplicación efectiva de las directivas de transferencias y de contratación pública en defensa.

Finalmente, la UE ha promovido una mayor cooperación con la OTAN, en línea con lo que ha venido haciendo desde Maastricht. Las mejoras operacionales e industriales que permitirán a la UE hacerse cargo de más operaciones de gestión de crisis dependen en último instante de aumentar su autonomía política, y esto pasa por seguir estrechando la colaboración con la Alianza Atlántica. Sin embargo, la autonomía política también está condicionada por las distintas culturas estratégicas que conviven en la Unión. De momento, la EGS ha renovado la ambición en este sentido y el eje franco-alemán ha manifestado su voluntad de que nazca una cultura estratégica europea. El tiempo dirá si la integración en este ámbito también acaba produciéndose.

7. Conclusiones finales

La autonomía estratégica es un concepto en evolución. A falta de una definición teórica más precisa, la comunidad académica ha consensuado que el concepto debe entenderse en el ámbito de la defensa, se divide en tres componentes (operacional, industrial y político) y, en función del nivel alcanzado en cada uno de estos, se puede determinar el grado de autonomía que posee un actor estratégico. Recientemente, factores internos y externos a la Unión Europea han puesto sobre la mesa el debate sobre su futura autonomía estratégica.

La Unión Europea es el resultado de un proceso de integración de naturaleza comercial y económica. Tradicionalmente ha sido catalogada como ‘potencia civil’, ya que su acción exterior ha seguido la lógica de su motor de integración, basando la defensa de sus intereses en las relaciones comerciales y diplomáticas. Pero si analizamos la evolución histórica de la integración europea en el ámbito de la defensa, podemos observar cómo la Unión Europea ha ido desarrollando cada uno de los tres elementos que facilitarían su autonomía estratégica.

En primer lugar, el componente político. Tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, la cooperación entre Estados europeos ha sido impulsada internamente por Francia y externamente por las distintas crisis a las que han tenido que hacer frente. El acercamiento de posturas entre atlantistas y europeístas ha permitido la adopción de políticas comunes en este ámbito y de la ‘seguridad’ de Maastricht se ha pasado a integrar la ‘defensa’ en las instituciones europeas. Progresivamente, la unión de los Estados miembros en este ámbito se ha hecho latente y la presentación de dos estrategias de seguridad han reforzado la percepción de la UE como un actor estratégico global.

A nivel operativo, el desarrollo de capacidades civiles y militares empezó con el Tratado de Ámsterdam, con el objetivo de poder desplegar misiones Petersberg. Desde entonces, la UE se ha movido en la búsqueda de una mayor libertad operacional, que le permitiera mejorar sus estructuras de gestión de crisis. Se intentó a través de fuerzas multinacionales como el Eurocorps y de fuerzas de reacción rápida – *Headline Goal 2003* y *Headline Goal 2010* –, pero el resultado no fue el deseado. La OTAN ayudó en este sentido, facilitando recursos para el despliegue de operaciones comandadas por la UE, pero la ambición de una mayor autonomía operacional llevó a la creación de la Agencia Europea de Defensa y al intento de crear un cuartel general europeo.

Finalmente, durante la última década se ha desarrollado el componente industrial. La Comisión Europea ha recibido el apoyo de la Agencia Europea de Defensa, de los Estados miembros y de empresas del sector de defensa para impulsar la Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea. La potenciación de esta base se entendió como una medida prioritaria para la Unión Europea con el impacto de la crisis financiera a los presupuestos públicos de defensa, y para ello se han realizado acciones que permitan liberalizar el mercado interno de equipos de defensa y fomentar la investigación en capacidades tecnológicas clave.

Con la presentación de la EGS, la Unión ha renovado su nivel de ambición estratégica, a la par que se ha mostrado más respetuosa ante un clima geopolítico inestable. Para hacer frente a los retos del futuro en el ámbito de la defensa, la Unión Europea ha puesto en marcha tres grandes proyectos, cada uno de ellos continuación del proceso de integración europea de cada uno de los tres ámbitos definidos como necesarios para la obtención de una autonomía estratégica en defensa.

De un lado, el IPSD pretende mejorar la autonomía operacional, poniendo en funcionamiento mecanismos como la PESCO, el MPCC, la CARD y desbloqueando las fuerzas de reacción rápida. Por otro lado, el EDAP ha significado la adopción del EDF, instrumento que potenciará el desarrollo de la base industrial de defensa y, en consecuencia, contribuirá al desarrollo de la autonomía industrial. Por último, se han estrechado las relaciones con la OTAN con el objetivo de poder actuar en conflictos que la Alianza Atlántica no encuentre prioritarios, permitiendo así una mayor autonomía política a la UE para desplegar las operaciones de gestión de crisis que considere necesarias para defender sus intereses.

El objetivo de este trabajo era determinar si la Unión Europea ha cambiado su estrategia en el ámbito de defensa para conseguir autonomía estratégica en el futuro. La hipótesis inicial era que su estrategia actual no suponía un cambio de rumbo, sino un avance más de su integración en este ámbito. Tomando en consideración todo lo acontecido, puede afirmarse que la UE sigue con este proceso de integración en defensa y, en consecuencia, la hipótesis no puede ser rechazada. A pesar de que el concepto ‘autonomía estratégica’ es relativamente reciente, la Unión Europea ha desarrollado paulatinamente los tres componentes que lo integran y, con la implementación de nuevas acciones en este ámbito, sigue por la misma vía de integración. En cualquier caso, el desarrollo de una futura autonomía estratégica europea dependerá de la voluntad de los Estados miembros de crear una cultura estratégica común, hecho que, hasta el momento, no se ha producido.

8. Bibliografía

Artículos

Arteaga, F., ‘La autonomía estratégica y la defensa europea’ *Real Instituto Elcano*, nº76, 2017. [En línea: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/79a1d23f-2884-434d-a442-633410155430/ARI76-2017-Arteaga-Autonomia-estrategica-defensa-europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=79a1d23f-2884-434d-a442-633410155430>]

Arteaga, F., ‘La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después’, *Real Instituto Elcano*, nº15, 2009. [En línea: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e600a5004f019772ac13ec3170baead1/ARI15-2009-Arteaga-Estrategia-Europea-Seguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e600a5004f019772ac13ec3170baead1>]

Barbé, E., ‘La Cooperación Política Europea’, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, nº1, 1989, p.79-109. [En línea: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/128505/La%20cooperacion%20politica_Barbe.pdf?sequence=1]

Barbé, E., ‘Política exterior y de seguridad común: De Luxemburgo a Ámsterdam’, *Política y Sociedad*, nº28, 1998, p.29-39. [En línea: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/POSO9898230029A/24994>]

Estrella, R., ‘Hacia una Identidad de Defensa Europea compatible y dentro de la OTAN’, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº38-39, 1997, p.107-112. [En línea: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/hacia_una_identidad_de_defensa_europea_compatible_y_dentro_de_la_otan]

European Defence Agency, ‘CARD: From trial run to first full cycle starting in 2019’, *European Defence Matters*, nº16, 2018, p.30-34. [En línea: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm16.pdf>]

Liñán, D., ‘Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea’, *Revista de Instituciones Europeas*, vol.19, nº3, 1992, p.797-826.

Bases de datos

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) databases – SIPRI Military Expenditure Database. [<https://www.sipri.org/databases/milex>]

World Bank Data – Military expenditure (% PIB). [En línea: <https://data.worldbank.org/indicator/ms.mil.xpnd.gd.zs>]

Documentación oficial

European Defence Agency, ‘The code of conduct on defence procurement of the EU Member States participating in the EDA’, de 21 de noviembre de 2005. [En línea: <https://www.eda.europa.eu/docs/documents/CoC.pdf>]

European Defence Agency, 'The code of best practice in the supply change', de 27 de abril de 2006. [En línea: https://www.eda.europa.eu/docs/documents/CoBPSC_final]

OTAN, Consejo del Atlántico Norte, *Final Communication*, Copenhague, 8/11/1991. [En línea: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm]

OTAN, Consejo del Atlántico Norte, *Final communication*, Washington, 24/4/1999. [En línea: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm]

OTAN, Consejo del Atlántico Norte, *Final Communication*, Newport, 5/9/2014. [En línea: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm]

Unión Europea. Acción Común (2004/551/PESC) del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa. Diario Oficial de la Unión Europea L 245, de 17 de julio de 2004, p. 17 [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004E0551:20080407:ES:PDF>]

Unión Europea. Conclusiones (6309/6/04) del Consejo, de 4 de mayo de 2004, sobre el Headline Goal 2010. [En línea: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6309-2004-REV-6/en/pdf>]

Unión Europea. Conclusiones (14392/16) del Consejo, de 14 de noviembre de 2016, sobre el Plan de Implementación sobre Seguridad y Defensa. [En línea: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf]

Unión Europea. Conclusiones (14802/17) del Consejo, de 5 de diciembre de 2017, sobre la implementación de la Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la Organización del Tratado Atlántico Norte. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/31947/st14802en17.pdf>]

Unión Europea. Conclusiones (SN 150/1/99) de la Presidencia del Consejo Europeo, Colonia, 4/6/1999, anexo III. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/21064/57889.pdf>]

Unión Europea. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Helsinki, 11/12/1999, punto 28. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/21043/helsinki-consejo-europeo-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>]

Unión Europea. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Santa Maria de Feira, 20/6/2000. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/21021/consejo-europeo-de-santa-maria-da-feira-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>]

Unión Europea. Comunicación de la Comisión (COM(2013) 542 final) al Parlamento Europeo, el Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de julio de 2013, 'Hacia un sector de defensa y seguridad más competitivo y eficiente'. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542&from=es>]

Unión Europea. Comunicación de la Comisión (COM(2016) 950 final) al Parlamento Europeo, el Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de julio de 2016, 'Plan de Acción Europeo de Defensa'. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=EN>]

Unión Europea. Comunicado de prensa (IP/16/4088) de la Comisión Europea, ‘Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa’, Bruselas, 30 de noviembre de 2016. [En línea: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_es.htm]

Unión Europea. Comunicado de Prensa del Consejo, ‘Defence cooperation: Council adopts an implementation roadmap for the Permanent Structured Cooperation (PESCO)’, 06 de marzo de 2018. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/>]

Unión Europea. Comunicado de prensa (IP/19/1269) de la Comisión Europea, ‘Presupuesto de la UE para el período 2021-2027: la Comisión acoge con satisfacción el acuerdo provisional relativo al futuro Fondo Europeo de Defensa’, Bruselas, 20 de febrero de 2019. [En línea: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1269_es.htm]

Unión Europea. Decisión (2000/354/PESC) del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por la que se establece un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis. Diario Oficial L 127, de 27 de mayo de 2000, p.1. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0354&from=ES>]

Unión Europea. Decisión (2001/78/PESC) del Consejo, de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Político y de Seguridad. Diario Oficial L27, de 30 de enero de 2001, p.1-3. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0078&from=EN>]

Unión Europea. Decisión (2001/79/PESC) del Consejo, de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Militar de la Unión Europea. Diario Oficial L27, de 30 de enero de 2001, p.4-6. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0079&from=ES>]

Unión Europea. Decisión (2001/80/PESC) del Consejo, de 22 de enero de 2001, relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea. Diario Oficial L27, de 30 de enero de 2001, p.7 [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02001D0080-20080407&from=ES>]

Unión Europea. Decisión (6393/18) del Consejo, de 1 de marzo de 2018, por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la cooperación estructurada permanente. DO L 331, de 14 de diciembre de 2017, p. 57. [En línea: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/es/pdf>]

Unión Europea. Declaración (STATEMENT/19/2170) de la Comisión Europea, ‘European Defence Fund: Statement by Commissioner Bieńkowska on the European Parliament's vote’, Estrasburgo, 18 de abril de 2019. [En línea: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-2170_en.htm]

Unión Europea. Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la Organización del Tratado Atlántico Norte, Varsovia, de 8 de julio de 2016. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>]

Unión Europea. Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la Organización del

Tratado Atlántico Norte, Bruselas, de 10 de julio de 2018. [En línea: https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf]

Unión Europea. Declaración Conjunta del Consejo de Ministros Franco-Británico sobre la Defensa Europea, *Comunicación final*, Saint-Malo, 4/12/1998, punto 1. [En línea: https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf]

Unión Europea. Declaración Conjunta del Consejo de Ministros Franco-Alemán, ‘Renewing Europe’s promises of security and prosperity’, Berlín, 19/6/2018, p.2. [<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18>]

Unión Europea. Declaración Solemne del Consejo Europeo (Boletín de las Comunidades Europeas nº6/1983), de 19 de junio de 1983, sobre el estado de la Unión Europea, Stuttgart. [En línea: http://aei.pitt.edu/1788/1/stuttgart_declaration_1983.pdf]

Unión Europea. 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. DO L 146, de 10 de junio de 2009, p.1. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009L0043-20160928&from=EL>]

Unión Europea. 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. Diario Oficial de la Unión Europea L 216, de 20 de agosto de 2009, p.76-136[En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&from=ES>]

Unión Europea. ‘Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad. Una visión común, una acción conjunta: una Europa más fuerte’, Consejo Europeo del 28 de junio de 2016. [En línea: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf]

Unión Europea. Secretaria General del Consejo (Consejo de la Unión Europea) ‘Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor’, 19 de octubre de 2009. [En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>]

Unión Europea. Informe Anual del Parlamento Europeo (2009/2198(INI)), de 10 de marzo de 2010, sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la Política Común de Seguridad y Defensa. [En línea: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+PDF+V0//ES>]

Unión Europea. Informe de la Comisión (COM(2014) 387 final) al Parlamento Europeo, el Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de junio de 2014, ‘Un nuevo acuerdo para la defensa europea’. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542&from=es>]

Unión Europea. Informe de los Ministros de Exteriores de los Diez (Boletín de las Comunidades Europeas nº3/1981), de 13 de octubre de 1981, sobre la Cooperación Política Europea, Londres. [En línea:

https://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/18/869a63a6-4c28-4e42-8c41-efd2415cd7dc/publishable_en.pdf]

Unión Europea. Libro Verde (COM(2004) 608 final) presentado por la Comisión, de 23 de septiembre de 2004, sobre los contratos públicos de defensa, p.4. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0608&from=ES>]

Unión Europea. Posición Común (2008/944/PESC) del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares. Diario Oficial de la Unión Europea L 335, de 13 de diciembre de 2008, p.99-103. [En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008E0944&from=ES>]

Informes

Arteaga, F., ‘La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación’, *Real Instituto Elcano*, nº16, 2016, p.3. [En línea: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3811931c-83d8-42e5-a174-9a92c7c6aa51/DT16-2016-Arteaga-Defensa-europea-Estrategia-global-implementacion.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1482916405398>]

Arteaga, F. et al., ‘Appropriate Level of European Strategic Autonomy’, *Institut Français des Relations Internationales*, nº8, 2016 [En línea: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/11/ARES-Group-Report-Strategic-autonomy-November-2016.pdf>]

Arteaga, F. et al., ‘La Política Europea de Seguridad y Defensa’, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº145, 2010, p. 31-67. [En línea: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf]

Andreani, G., Bertram, C. y Grant, C., ‘Europe’s Military Revolution’, *Centre for European Reform*, 2001. [En línea: <https://www.cer.eu/publications/archive/report/2001/europes-military-revolution>]

Barbé, E. y Sabiote, M., ‘Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa’, *Dossier Especial del Observatori de Política Exterior Europea*, nº4, 2006. [En línea: <http://normcon.eu/wp-content/uploads/2017/03/barbc3a9-e-y-m-a-sabiote-2006-misiones-de-la-polc3adtica-europea-de-seguridad-y-defensa.pdf>]

Balladour, E., ‘Livre Blanc sur la Défense’, *Ministère de la Défense*, 1994, p. 52. [En línea: <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le-livre-blanc-sur-la-defense-1994.pdf>]

Baverez, N. et al., ‘La sécurité extérieure de la France face aux nouveaux risques stratégiques’, *Institut Montaigne*, 2002. [En línea: https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/IM_Rapport-La%20securite-exterieure-de-la-France-face-aux-nouveaux-risques-strategiques.pdf]

Biscop, S., ‘Fighting for Europe: European Strategic Autonomy and the Use of Force’, *Royal Institute for International Relations*, nº103, 2019, pg.11-13. [En línea: <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/01/EP103.pdf?type=pdf>]

Camporini, V., Hartley, K., Maulny, J. y Zandee, D., 'European Preference, Strategic Autonomy and the European Defence Fund', *Institut Français des relations Internationales*, nº22, 2017. [En línea: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/11/Ares-22-Report-Nov-2017.pdf>]

Carrión, B. et al., 'La seguridad y defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades', *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº129, 2005, p.19-52. [En línea: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE-129.pdf>]

Contreras, A., 'Actos de la Política Exterior y de Seguridad Común (2010)', *Dossier Especial del Observatori de Política Exterior Europea*, nº10, 2011. [En línea: <http://normcon.eu/wp-content/uploads/2017/03/contreras-a-2011-actos-de-la-polc3adtica-exterior-y-de-seguridad-comc3ban-2010.pdf>]

De Fortuny, T. y Bohigas, X., 'Fons Europeu de Defensa: La voluntat de la UE d'incrementar la seva despesa militar i afavorir el sector armamentista', *Centre Delàs d'Estudis per la Pau*, 2019, p.11. [En línea: http://www.centredelas.org/images/Working_Papers/WP_FonsDefensaUE_abril2019_CAT.pdf]

European Union Institute for Security Studies, 'European Defence Research: The case for an EU-funded defence R&T programme', 2016, p.26. [En línea: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP_report.pdf]

Fiott, D., 'Strategic autonomy: towards a 'European sovereignty' in defence?', *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, nº12, 2018. [En línea: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012_Strategic%20Autonomy.pdf]

Giegerich, B., Round, P. y Mölling, C., *European strategic autonomy and Brexit*, Londres, International Institute for Strategic Studies (IISS), 2018.

Guehenno, J., 'Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013', *Ministère de la Défense*, 2013, p.136. [En línea: http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/the_white_paper_defence_2013.pdf]

Howorth, J., 'Strategic autonomy and EU-NATO Cooperation: squaring the circle', *Royal Institute for International Studies*, nº85, 2017 [En línea: <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/05/SPB85.pdf?type=pdf>]

Juncker, J., 'A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change', *The Parliament Magazine*, nº388, 2014. [En línea: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf>]

Kempin, R. y Kunz, B., 'France, Germany and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era', *Institut Français des Relations Internationales*, nº141, 2017, pg.15-23. [En línea: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_141_kempin_kunz_france_germany_european_strategic_autonomy_dec_2017.pdf]

Mallet, J., 'Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008', *Ministère de la Défense*, 2008, p. 69. [En línea: http://bdc.aege.fr/public/Defense_et_securite_nationale_Livre_Blanc.pdf]

Marrone, A., 'Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence', *Istituto Affari Internazionali*, n°17/26, 2017 [En línea: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1726.pdf>]

Mauro, F., 'Strategic Autonomy under the spotlight', *Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP)*, n°1, 2018 [En línea: https://www.grip.org/sites/grip.org/files/RAPPORTS/2018/Rapport_2018-1_EN.pdf]

Vranken, B., 'Securing Profits: How the arms lobby is hijacking Europe's defence policy', *Vredesactie*, 2017, p.11. [En línea: https://www.vredesactie.be/sites/default/files/pdf/Securing_profits_web.pdf]

Wezeman, P. et al., 'Trends in International Arms Transfers 2018', *SIPRI*, 2019, p.10. [En línea: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018.pdf]

Zandee, D., 'PESCO implementation: the next challenge', *Clingendael (Netherlands Institute of International Relations)*, n°4, 2018, p.2. [En línea: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/PB_Pesco_Sept2018.pdf]

Libros

Barbé, E., *La seguridad en la Nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*, Madrid, La Catarata, 1995

Biscop, S., *European Strategy in the 21st Century. New Future for Old Power*, Nueva York, Routledge, 2019

Tratados

Tratado de Colaboración en Materia Económica, Social y Cultural y de Legítima Defensa Colectiva, firmado en Bruselas, el 17 de marzo de 1948 (BOE, núm.110, 8-05-1990, 12141-12156). [En línea: <https://www.boe.es/boe/dias/1990/05/08/pdfs/A12141-12156.pdf>]

Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington, el 4 de abril de 1949 (BOE, núm.129, 31-05-1982, p.14393-14394). [En línea: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/05/31/pdfs/A14393-14394.pdf>]

Acta Única Europea, firmada en La Haya, el 28 de febrero de 1986 (BOE, núm.158, 3-07-1987, p.20172-20182). [En línea: <https://www.boe.es/boe/dias/1987/07/03/pdfs/A20172-20182.pdf>]

Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992 (BOE, núm.11, 13-01-1994, p.858-926). [En línea: <https://www.boe.es/boe/dias/1994/01/13/pdfs/A00858-00926.pdf>]

Tratado de la Unión Europea, Ámsterdam, 2 de octubre de 1997 (BOE, núm. 301, 17-12-1998, p.42266-42330). [En línea: <https://www.boe.es/boe/dias/1998/12/17/pdfs/A42266-42330.pdf>]

Tratado de la Unión Europea, Lisboa, 13 de diciembre de 2007 (BOE, núm.286, 27-11-2009, p.100309-100500). [En línea: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/11/27/pdfs/BOE-A-2009-18898.pdf>]

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Bruselas, 26 de octubre de 2012. Diario Oficial de la Unión Europea C 83, de 30 de marzo de 2010, p.47-199. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>]