

El impulso de la PCSD de la UE ante el nuevo escenario europeo y global: ¿realidad o espejismo?

-Trabajo de Fin de Máster-

**Autor/a: Irene Pinazo Lozano
Tutor/a: Marta Abegón Novella**

Fecha de entrega: 15 de julio de 2020

“EL IMPULSO DE LA PCSD DE LA UE ANTE EL NUEVO ESCENARIO EUROPEO Y GLOBAL: ¿REALIDAD O ESPEJISMO?”

ÍNDICE:

| | |
|---|----|
| ABREVIATURAS | 3 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 4 |
| 2. MARCO JURÍDICO | 5 |
| 2.1 Evolución | 6 |
| 2.1.1 <i>El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa</i> | 6 |
| 2.1.2 <i>La creación de las misiones Petersberg y su posterior inclusión en el Tratado de Ámsterdam</i> | 7 |
| 2.1.3 <i>El Objetivo Global del Consejo de Helsinki de 1999</i> | 7 |
| 2.1.4 <i>La Política Europea de Defensa tras el Consejo de Laeken de 2001</i> | 7 |
| 2.1.5 <i>La Estrategia de Seguridad Europea de Seguridad de 2003</i> | 8 |
| 2.2 Régimen jurídico actual | 8 |
| 2.2.1 <i>La ampliación de las misiones Petersberg</i> | 9 |
| 2.2.2 <i>La articulación del pacto de mutua defensa y la consolidación de la cláusula de solidaridad</i> | 9 |
| 2.2.3 <i>La configuración de nuevas fórmulas de cooperación reforzada. Los grupos operativos y la cooperación estructurada permanente</i> | 10 |
| 2.2.4 <i>La Agencia Europea de Defensa</i> | 11 |
| 2.3 Problemas asociados a la PCSD | 12 |
| 2.3.1 <i>Problema originario: Concepto de seguridad y defensa ligado a la soberanía de los Estados</i> | 12 |
| 2.3.2 <i>Problema de desarrollo: Toma de decisiones por unanimidad</i> | 13 |
| 2.3.3 <i>Problema resultante: Visión multinivel de la seguridad</i> | 14 |
| 3. DESAFÍOS DEL NUEVO ESCENARIO GLOBAL Y EUROPEO | 15 |
| 3.1 Conflictos armados | 15 |
| 3.2 Terrorismo | 16 |
| 3.3 Ciberamenazas | 18 |
| 3.4 Emergencias sanitarias y catástrofes naturales | 20 |
| 3.5. Inseguridad energética | 22 |
| 3.6 Inestabilidad de la relación transatlántica | 23 |
| 3.7 Brecha coste-eficiencia entre el gasto en defensa y su operatividad | 25 |
| 3.8 Incorporación de las novedades de la industria en inteligencia artificial | 26 |

| | |
|--|-----------|
| 4. NUEVA ESTRATEGIA DE IMPULSO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA..... | 29 |
| 4.1 Objetivo principal: la autonomía estratégica de la UE | 29 |
| 4.2 Instrumentos y medidas concretas de impulso de la seguridad y defensa | 31 |
| <i>4.2.1 Plan de Aplicación de la Estrategia Global en el ámbito de la seguridad y la defensa: la revisión anual coordinada de la defensa y la cooperación estructurada permanente</i> | <i>31</i> |
| <i>4.2.2 Plan de Acción Europeo de Defensa: el Fondo Europeo de Defensa</i> | <i>36</i> |
| 5. CONCLUSIONES | 41 |
| ANEXOS..... | 43 |
| Anexo I: Misiones civiles y militares de la PCSD..... | 43 |
| Anexo II: Gasto de los Estados Miembros de la AED en Defensa..... | 44 |
| Anexo III: Estructura y financiación del Fondo Europeo de Defensa..... | 45 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 46 |

ABREVIATURAS

- AED: Agencia Europea de Defensa.
- AR: Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común.
- CED: Comunidad Europea de Defensa.
- CEP: Cooperación estructurada permanente.
- CODABA: Base de datos de colaboración de la Agencia Europea de Defensa.
- FED: Fondo Europeo de Defensa.
- IA: Inteligencia Artificial.
- IEI: Iniciativa Europea de Intervención.
- I+T: Investigación y tecnología.
- MFP: Marco Financiero Plurianual.
- NDPP: Proceso de Planificación de Defensa de la OTAN.
- PDC: Plan de Desarrollo de Capacidades.
- PEDID: Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa.
- PESC: Política Exterior y de Seguridad Común.
- PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa.
- RACD: Revisión Anual Coordinada de la Defensa.
- RI: Robótica Inteligente.
- TUE: Tratado de la Unión Europea.
- UEO: Unión Europea Occidental.
- EEMM: Estados Miembros de la UE.
- CECA: Comunidad Económica del Carbón y el Acero.

1. INTRODUCCIÓN

Si por algo se caracteriza la historia de la Unión Europea (UE) es por la profundización en la integración a través de las sucesivas modificaciones de los Tratados Constitutivos. Ahora bien, a lo largo de este proceso, la seguridad y la defensa han quedado relegadas a un segundo plano por afectar al núcleo de la soberanía de los Estados y, por ende, resultar más difícil llegar a acuerdos en torno a los objetivos a perseguir de forma colectiva o a los medios para ello.

No obstante, el contexto geopolítico global y europeo ha cambiado drásticamente en la última década. La situación de sus regiones vecinas de la UE es inestable, y se enfrenta a un entorno complejo y exigente en el que surgen nuevas amenazas, como las de índole cibernética, a la vez que reaparecen otras dificultades más convencionales. Es por ello que en 2016, por medio de la Declaración de Bratislava, los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados Miembros (EEMM) se comprometieron a asumir colectivamente una mayor responsabilidad sobre la seguridad y defensa comunitaria, lo que ha llevado a la puesta en marcha de una serie de instrumentos y mecanismo concretos hasta ahora inexplorados como la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (RACD), la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) o el Fondo Europeo de Defensa (FED) para así impulsar la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y alcanzar una mayor autonomía estratégica por parte de la UE.

Estas nuevas fórmulas suscitan un elevado interés jurídico porque son el primer paso en la senda de adopción de compromisos cada vez más vinculantes sobre la materia. Téngase en cuenta, por ejemplo, que la CEP, a pesar de estar contemplada desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se activa por primera vez a finales de 2017 para que los EEMM que cumplan los criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia puedan realizar misiones más exigentes. Asimismo, con la adopción del FED la Comisión también rompe con el tabú que existía en torno a que los fondos comunitarios se destinaran a este ámbito, para así potenciar la base tecnológica e industrial de la defensa europea. Se observa así que la voluntad de los Estados ha virado y se están abriendo la puerta a una nueva forma de avanzar en este ámbito que podría conducir a que el impulso de la PCSD sea real y se alcancen resultados efectivos. Si bien existen dudas sobre si la forma en que se están desarrollando estos mecanismos es la más adecuada, de ahí que nos preguntemos si el impulso es real o puede quedar en un mero espejismo, es decir, un intento más que parece fructuoso sobre el papel pero después no lo es en la práctica.

La hipótesis de partida es que se avanza teóricamente hacia una “defensa de la UE” de corte más integrador y vinculante, apoyada por una mayor dotación presupuestaria que podría redundar en una mayor autonomía estratégica de la UE a la hora de hacer frente a los retos que el nuevo contexto mundial plantea para la seguridad y la defensa; pero los EEMM parecen seguir planteándose iniciativas multilaterales más propias de una “defensa europea” de tipo cooperativo.

Para dar respuesta a nuestra pregunta y poder ver si la hipótesis planteada se sostiene, la metodología seguida parte del análisis del marco jurídico de la PCSD así como de los principales desafíos que presionan para que esta sea reforzada para, finalmente, poner el foco en la configuración de los nuevos instrumentos creados para impulsarla, atendiendo tanto a las posibilidades que presentan como los principales obstáculos para su implementación. Para este propósito, nos hemos servido tanto de fuentes doctrinales como documentales. Como fuentes doctrinales se han usado capítulos propios de obras monográficas así como también artículos publicados en revistas especializadas y think tanks nacionales e internacionales. En cuanto a

las fuentes documentales, dado el objeto de trabajo destacan mayormente las fuentes obtenidas de la UE tanto normativas como informes y estudios provenientes de sus instituciones o de la Agencia Europea de Defensa. Además, cuando ha sido necesario, también hemos recurrido publicaciones propias de otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas y la OTAN.

En lo que a la estructura del trabajo respecta podemos indicar que el mismo se divide en tres partes claramente diferenciadas:

La primera parte está dedicada al estudio del marco jurídico de la PCSD de la UE, para ello en primero lugar, realizamos un análisis sucinto de la evolución de esta política ya que en este caso concreto es particularmente interesante saber de dónde venimos para comprender la magnitud de las novedades; en segundo lugar, observamos los principales elementos del régimen jurídico actual y finalmente destacamos los principales problemas asociados a esta política y que son los principales causantes de que esta política no haya avanzado a la misma velocidad que el resto de políticas comunitarias.

La segunda parte se centra en los principales desafíos político-estratégico y tecnológico-industriales propios del actual contexto internacional que, a nuestro parecer, presionan para que los líderes de la UE trabajen por un nuevo nivel de ambición en seguridad y defensa para poder hacerles frente. Estos desafíos son: los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, las emergencias sanitarias, catástrofes naturales, la inseguridad energética, la inestabilidad de la relación transatlántica, la brecha coste-eficiencia entre el gasto en defensa y su operatividad y la incorporación de las novedades de la industria en inteligencia artificial y robótica.

La tercera parte se ocupa de la nueva estrategia seguida para el impulso de la PCSD. En primer lugar, nos centramos en el principal objetivo de la misma, la autonomía estratégica de la UE destacando lo controvertido de su concepto así como los principales requisitos para que esta sea factible y; por último, nos detenemos en los distintos instrumentos concebidos para reforzar la PCSD como son el Plan de Aplicación de la Estrategia Global en el ámbito de la seguridad y la defensa y el Plan de Acción Europeo de Defensa; y en sus principales medidas, la RACD, la CEP y el FED.

Finalmente, en el apartado de las conclusiones, a partir de los principales aprendizajes extraídos a lo largo de este trabajo trataremos de dar respuesta a la pregunta planteada y ver si la hipótesis que se sostiene tiene fundamento.

2. MARCO JURÍDICO

A lo largo de este primer apartado estudiaremos como se fragua la idea de la seguridad y defensa en Europa, así como las vías a través de las cuales va evolucionando y articulándose hasta llegar al régimen jurídico actual propio de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea (UE). Régimen que, como veremos, no está exento de problemas que dificultan su puesta en práctica.

2.1 Evolución

Para comprender las particularidades propias del vigente marco jurídico de la PCSD, es de especial interés conocer las principales etapas o fases que ha atravesado la seguridad y defensa europea desde la conformación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA), ya que ha sido un área en el que los avances y los bloqueos han estado estrechamente ligados a los intereses políticos y económicos de los Estados y a la reticencia a ver afectado el núcleo duro de su soberanía nacional.

2.1.1 El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa

El primer intento por integrar defensiva y militarmente Europa se halla en la Comunidad Europea de Defensa (CED), iniciativa puesta en marcha en 1952 por los seis Estados fundadores de la CECA con el impulso de Jean Monnet y Robert Schuman. La Comunidad se basaba en la creación de unas fuerzas armadas europeas que excluían la capacidad de sus Estados Miembros (EEMM) de dotarse de ejércitos autónomos al margen de la misma, a excepción de algunos supuestos concretos previstos en el propio Tratado. Se minoraba así la posibilidad de una guerra de dimensiones similares a la de la Segunda Guerra Mundial a la vez que en el contexto de la Guerra Fría se buscaba repeler, en estrecha relación con la OTAN, la expansión de la Unión Soviética. La iniciativa contaba además con el beneplácito de Estados Unidos que veía en ella una forma viable de garantizar la seguridad en Europa sin necesidad de tener desplegadas sus tropas, pero sin perder influencia sobre el continente¹. No obstante, este proyecto nunca llegó a ver la luz ya que, en 1954, en su fase de ratificación, la Asamblea Nacional francesa no aprobó su Tratado constitutivo dada la fuerte oposición soberanista del sector comunista y gaullista. En palabras de De Gaulle ésta tocaba a “lo que es más sagrado, nuestra defensa”². Este fracaso provocó que durante el proceso de construcción europeo se abandonara el ámbito de la seguridad y la defensa hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam de 1997³, ya que el Tratado de Maastricht de 1992⁴ se ciñó simplemente a mencionar en su artículo J.4 que “la política exterior y de seguridad común (PESC) abarca todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común”. Por tanto, el tiempo la asociación en materia de seguridad y defensa ha estado fuera de la agenda la Unión Europea, ésta ha recaído en la Unión Europea Occidental (UEO)⁵ y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

¹ RUANE, K., *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defense, 1950–55*, Basingstoke, 1ªEd., Palgrave Macmillan UK, 2000, p. 89.

² ORTEGA KLEIN, A., “El manto de Penélope: Francia y la Comunidad Europea de Defensa”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 1, 1980, pp.451-472, pp. 458 y 460. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2494453> (consultado a 4 de abril de 2020).

³ UNIÓN EUROPEA, “Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997”, DO C núm. 340 de 10 de noviembre de 1997. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=ES> (consultado a 5 de abril de 2020).

⁴ UNIÓN EUROPEA, “Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992”, DO C núm. 191 de 29 de julio de 1992. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:TOC> (consultado a 5 de abril de 2020).

⁵ La Unión Europea Occidental o UEO fue una organización de defensa europea formada por los Estados miembros de la Unión Europea y los miembros europeos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. En 2010 anunció que todas sus actividades concluirían el 30 de junio de 2011.

2.1.2 La creación de las misiones Petersberg y su posterior inclusión en el Tratado de Ámsterdam

En junio de 1992, por medio de la Declaración de Petersberg⁶, el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental logró dar el primer paso para dotarse de unidades militares extraídas de las fuerzas armadas de los Estados miembros o de fuerzas multinacionales existentes. Las unidades militares, bajo el mando de la UEO, fueron definidas para ser desplegadas en misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de paz y misiones que pudieran llevar a cabo las fuerzas de combate en la gestión de crisis, incluyendo las de pacificación⁷. Tras el Tratado de Ámsterdam, estas “misiones Petersberg” quedaron incluidas en la en art. 17.2 del Tratado de la Unión Europea⁸. Asimismo, se creó la figura del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (AR) y el Comité Político y de Seguridad que, como estructura permanente, quedaba a cargo de seguir la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuir a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo.

2.1.3 El Objetivo Global del Consejo de Helsinki de 1999.

Para afrontar las misiones Petersberg, en 1999, a raíz del Consejo Europeo de Helsinki, se instauró el conocido como “Objetivo Global”, entendido como la capacidad de la Unión para desplegar hasta sesenta mil efectivos en el plazo de sesenta días y durante al menos un año⁹. Se pretendía tal y como indica Martín Torrijos que estas fuerzas fueran autónomas desde el punto de vista militar y con las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate¹⁰.

2.1.4 La Política Europea de Defensa tras el Consejo de Laeken de 2001.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra EE. UU. dieron lugar a una reorientación en el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), al decidir la UE que la lucha contra el terrorismo pasaría a ser un objetivo prioritario y que, como parte de su respuesta, aceleraría la aplicación de la PESD. Esta decisión se materializó en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre 2001, que acordó la Declaración de operatividad de la PESD, aun reconociendo que existían lagunas significativas en lo que a capacidades militares se refería¹¹.

⁶ UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL: CONSEJO DE MINISTROS DE LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL, “Declaración de Petersberg”, Bonn, 19 de junio de 1992. Disponible en: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> (consultado a 5 de abril de 2020).

⁷ *Ibid.* párr. 4.

⁸ UNIÓN EUROPEA, “Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea”, DO C núm. 340 de 10 de noviembre de 1997. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=ES> (consultado a 5 de abril de 2020).

⁹ CONSEJO EUROPEO DE HELSINKI, “Conclusiones de la Presidencia”, 10 y 11 de diciembre de 1999, párrafo 28. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm (consultado a 5 de abril de 2020).

¹⁰ MARTÍN TORRIJOS, J.C., “Capacidades militares de la Unión Europea una dimensión político-militar para un actor global”, *Cuadernos de Estrategia (Ejemplar dedicado a: Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis)*, Vol. 167, 2014, pp. 59-98, p.71. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_167.pdf (consultado a 22 de marzo de 2020).

¹¹ CONSEJO EUROPEO DE LAEKEN, “Conclusiones de la Presidencia”, 14 y 15 de diciembre de 2001, Anexo II relativo a la Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

2.1.5 La Estrategia de Seguridad Europea de Seguridad de 2003

La adopción de la Estrategia Europea de Seguridad supuso un paso importante para la neonata PESD. Este documento se redactó a instancias del AR, Javier Solana, y fue presentado al Consejo Europeo, que lo adoptó en su reunión del 12 y 13 de diciembre de 2003, en Bruselas. En él, por primera vez y a semejanza de las estrategias nacionales, el AR definió los retos mundiales y las principales amenazas contra la seguridad de la Unión y clarificó los objetivos estratégicos de la UE para hacerles frente. Las amenazas que centraban la atención eran el terrorismo, la proliferación nuclear, los conflictos regionales, el debilitamiento de los Estados y la criminalidad organizada y; para combatirlas la UE se concentró en tres objetivos estratégicos consistentes esencialmente en oponer medios de acción para cada una de las amenazas, reforzar la seguridad en los países vecinos de la Unión y promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. La Estrategia también enunciaba las implicaciones políticas para Europa derivada de tales objetivos o aspectos a mejorar, como eran el desarrollo de capacidades y políticas coherentes, así como la cooperación con sus socios.

La Estrategia vino a sentar las bases teóricas de la renovación de la PESD que se produciría con la adopción del vigente Tratado de Lisboa¹². Base que, como indica Enseñat y Bera, tiene su razón de ser en una concepción o vertiente preventiva y no tanto reactiva. Es decir, se pone el énfasis en la prevención de conflictos más que en la gestión de crisis¹³.

2.2 Régimen jurídico actual

Con la adopción del Tratado de Lisboa, la PESD pasa a denominarse PCSD y se regula en la Sección 2ª del Capítulo 2º del Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE), concretamente en los artículos 42 a 46, así como en los Protocolos nº 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14. De la regulación jurídica actual Martín Martínez destaca tres notas¹⁴: en primer lugar, la PCSD se concibe como una parte integrante de la PESC cuyo objetivo último es el futuro establecimiento, cuando así lo decida el Consejo y lo acepten los EE.MM, de una defensa común (art. 24 TUE), en la que se encuadraría la dimensión militar de la seguridad; en segundo lugar, que la PCSD respeta las particularidades nacionales y las obligaciones asumidas por los Estados miembros derivadas de su pertenencia a la OTAN (art. 42.2 TUE) y; en tercer lugar, que los avances en esta materia con frecuencia han sido anteriores a la adopción de reformas en los sucesivos Tratados.

Como mejoras previstas en el Tratado de Lisboa para los distintos instrumentos propios de la PCSD, algunas de las cuales vienen a codificar la práctica previa, podemos destacar: la ampliación de las misiones Petersberg, la articulación del pacto de mutua defensa, la consolidación de la cláusula de solidaridad, la configuración de nuevas fórmulas de cooperación reforzada a través de los grupos operativos y de la cooperación estructurada

¹² UNIÓN EUROPEA, “Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007”, DO C núm. 306 de 17 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> (consultado a 5 de abril de 2020).

¹³ ENSEÑAT Y BERA, A., “La estrategia europea de seguridad”, *Cuadernos de estrategia (Ejemplar dedicado a: La seguridad y la defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades)*, Vol. 129, 2004, pp.78-117, pp.95 y 115. Disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE-129.pdf> (consultado a 22 de marzo de 2020).

¹⁴ MARTÍN MARTÍNEZ, M. M.ª, “Lección 15: La Acción Exterior de la Unión Europea” en ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO RAIGÓN, R. (eds.), *Curso de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 1ªEd., Tecnos, 2011, pp. 410 y 411.

permanente y la regulación de la Agencia Europea de Defensa. Así pues, seguidamente analizaremos cada una de estas novedades y el recorrido que han tenido o tienen en la actualidad.

2.2.1 La ampliación de las misiones Petersberg

Las misiones Petersberg, como hemos visto, son la expresión de las capacidades operativas y militares de la UE para la gestión de las crisis internacionales. Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, en el art. 43 TUE, por primera vez, junto a los objetivos clásicos de estas misiones (desarme, ayuda humanitaria, prevención de conflictos, mantenimiento paz y gestión de crisis) se prevé la posibilidad de que las mismas se vinculen a la lucha antiterrorista. La planificación y ejecución de las misiones está en manos del Consejo, mientras que la coordinación de las mismas corresponde al Alto Representante con el apoyo del Comité Político y de Seguridad.

En la actualidad la UE desarrolla 6 misiones militares y 11 misiones civiles en aras de alcanzar objetivos tales como el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos, el fortalecimiento de la seguridad internacional, apoyar el rule of law y la prevención de la trata de seres humanos y la piratería¹⁵.

2.2.2 La articulación del pacto de mutua defensa y la consolidación de la cláusula de solidaridad

En el art. 42.7 se articula el pacto de mutua defensa en virtud del cual, cualquier Estado que sufra una agresión armada en su territorio puede solicitar la ayuda y asistencia de los demás, siempre que se observen los requisitos y condiciones del art. 51 de la CNU, es decir, que exista ataque armado previo, proporcionalidad e inmediatez en la respuesta y se informe al Consejo de Seguridad.

Por otro lado, el art. 222 TFUE consolida de la cláusula de solidaridad para responder de forma coordinada a la perpetración de ataques terroristas o a catástrofes naturales o humanas. La activación de la cláusula exige la petición de auxilio por las autoridades del EM afectado y la determinación de sus modalidades de aplicación competen al Consejo, a propuesta de la Comisión y el Alto Representante.

En lo concerniente al pacto de mutua defensa, su trayectoria ha sido más bien limitada si se tiene en cuenta sólo ha sido invocada por el gobierno francés a raíz los atentados terroristas perpetrados en París el 13 de noviembre de 2015¹⁶. Tras ello, resultó difícil traducir el pacto en medidas concretas en gran medida ya que, como recordara la AR Federica Mogherini del mismo no se desprende un compromiso específico para la Unión ni para sus Estados Miembros¹⁷. Así pues, los Estados de la UE fueron concretando y acordando de manera bilateral

¹⁵ Véase Anexo I.

¹⁶ UNIÓN EUROPEA: PARLAMENTO EUROPEO, “Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2016, sobre la cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE (2015/3034(RSP)))”, DO C núm. 11 de 12 de enero de 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016IP0019> (consultado a 5 de abril de 2020).

¹⁷ MORILLAS, P., “El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa”, *CIDOB*, Opinión 366, noviembre 2015. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_42_7_cobertura_europea_para_la_defensa_francesa

el tipo de ayuda disponible desde cooperación en materia de inteligencia, asistencia técnica o logística hasta acciones militares en el exterior; desempeñando la UE un papel más bien de catalizador¹⁸. Francia no optó por la alternativa que presentaba la cláusula de solidaridad, la cual transfiere muchas más competencias a la Unión en su conjunto ya que las instituciones europeas son las responsables de movilizar todos los instrumentos a su alcance, incluidos los militares (en manos de los Estados), para dar respuesta al ataque o catástrofe. Del art. 222 TFUE se derivan provisiones legales en caso de incumplimiento y obliga a actuar a la Unión en su totalidad y no solamente a aquellos Estados que así lo deseen. En otras palabras, este es un instrumento que promueve la actuación conjunta en materia de seguridad y defensa y no se rige por el intergubernamentalismo. Esta es, por tanto, una opción que aún no ha sido tenida en consideración por ninguno de los Estados Miembro desde su consolidación en el Tratado de Lisboa.

2.2.3 La configuración de nuevas fórmulas de cooperación reforzada. Los grupos operativos y la cooperación estructurada permanente

A partir del Tratado de Lisboa, el TUE configura de dos nuevas fórmulas de cooperación reforzada: los llamados grupos operativos o de combate y la cooperación estructurada permanente. Los primeros se regulan en el art. 44 TUE y consisten en coaliciones coyunturales de los EE.MM con la voluntad y la capacidad para realizar determinadas misiones en nombre de la UE. Por otro lado, el art. 42.6 TUE prevé, sin que esto afecte al desarrollo de las misiones Petersberg del art. 43, la posibilidad de iniciar una cooperación estructurada permanente (CEP). Esta suerte de cooperación reforzada, desarrollada en el art. 46 TUE y en el Protocolo 10, capacita a un grupo de Estados miembros que “cumplan los criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes”, siempre que el resto de los EE.MM esté de acuerdo con su despliegue. A través de esta fórmula se evita que los EE.MM que no quieran o no puedan permitirse aportar mayores capacidades a una misión la bloqueen. Tal y como establece el art. 1 del Protocolo, los EE.MM que tengan esta iniciativa lo comunicarán al AR y al Consejo, que, en tres meses, adoptarán la lista por mayoría cualificada. El régimen de acceso posterior a la CEP se decide por el Consejo, consultada la AR por la mayoría cualificada del art. 330 TFUE (sólo votan los EE.MM. participantes). El mismo procedimiento (excluyendo además al Estado concernido) se sigue para apreciar si un Estado ya no cumple con los criterios o ya no puede asumir los compromisos. Toda otra cuestión en la CEP se adopta por unanimidad.

Recientemente debido al repunte de la competición interestatal (tanto a nivel europeo como global), al progresivo distanciamiento entre EEUU y Europa, a la proliferación de amenazas de carácter híbrido y a los efectos acumulados tras años de recortes en los presupuestos de defensa en Europa que contrastan con un aumento sostenido en el gasto en otros países y regiones¹⁹ se ha querido dar un impulso a la PCSD de la mano de la CEP. El 6 de marzo de 2018, el Consejo aprobó un programa para su aplicación que

¹⁸ UNIÓN EUROPEA: PARLAMENTO EUROPEO, “¿Qué implica la cláusula de defensa mutua?”, Ref. 20160119STO10518, 20 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20160119STO10518/que-implica-la-clausula-de-defensa-mutua> (consultado a 18 de abril de 2020).

¹⁹ ARTEAGA, F., y SIMÓN, L. (eds.), “El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española”, *Elcano Policy Paper*, enero 2019, p. 9. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4a248f77-1d63-4105-b16f-99d2eaf4f576/Policy-Paper-2018-Fondo-Europeo-Defensa-futuro-industria-espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4a248f77-1d63-4105-b16f-99d2eaf4f576> (consultado a 1 de julio de 2020).

proporciona dirección y orientaciones estratégicas acerca de cómo estructurar los futuros trabajos sobre los procesos y la gobernanza, en particular por lo que respecta a los proyectos y a las etapas del cumplimiento de los compromisos. El Consejo ha adoptado además una decisión por la que se establece oficialmente una lista inicial de 17 proyectos de colaboración, que fueron objeto de un acuerdo político en diciembre de 2017. Los proyectos abarcan ámbitos como la formación, el desarrollo de capacidades y la disponibilidad operativa en materia de defensa. 25 de los 27 Estados Miembros participan en la CEP, quedando fuera únicamente Dinamarca y Malta²⁰.

2.2.4 La Agencia Europea de Defensa

Como postula el art. 42.3 TUE “los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo”. Este mismo artículo contempla el compromiso de los Estados a la mejora progresiva de sus capacidades militares, para lo cual la Agencia Europea de Defensa resulta un actor clave. Así pues, el artículo continúa señalando que “la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares”. En la actualidad, la AED ayuda a sus 26 EE.MM. (todos los países de la UE excepto Dinamarca²¹) a desarrollar sus recursos militares.

La AED, dentro de la misión general establecida en la Decisión del Consejo de 12 de octubre de 2015, por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia²², tiene tres misiones principales:

1. Apoyar el desarrollo de capacidades de defensa y cooperación militar entre los Estados miembros de la Unión Europea.
2. Estimular la investigación y tecnología (I+T) en defensa y fortalecer la industria europea de defensa.
3. Tratar de lograr la coherencia con otras políticas de la Unión en la medida en que tengan repercusiones en las capacidades de defensa.

En mayo de 2017, tras la revisión a largo plazo de la AED, los EE.MM. acordaron reforzar su misión convirtiéndola en el operador central de las actividades relacionadas con la defensa financiadas por la UE²³. En este sentido, de acuerdo con su último informe anual, la AED en 2019 gestionó 113 programas y proyectos ad hoc de proyectos de mejora de capacidades y I+T. Además, llevó a cabo más de 200 actividades relacionadas con el desarrollo

²⁰ Véase UNIÓN EUROPEA: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/> (consultado a 18 de abril de 2020)

²¹ Véase los EEMM en AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: <https://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/member-states> (consultado a 18 de abril de 2020)

²² UNIÓN EUROPEA: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015, por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa”, DO L núm. 266 de 13 de octubre de 2015. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32015D1835> (consultado a 18 de abril de 2020).

²³ UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Long Term Review of the Agency – conclusions and recommendations”, 18 de mayo de 2017, p.2, párr.8. Disponible en: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/ltr-conclusions-and-recommendations.pdf> (consultado a 18 de abril de 2020).

de capacidades, investigación y tecnología y la industria de defensa²⁴. En cuanto al balance que la AED hace anualmente sobre el gasto militar de los EE.MM, cabe destacar que en 2018, el gasto total en defensa de los 27 EE.MM de la AED ascendió a los 223 mil millones de euros; cifra que representa el 1.4% del PIB y el 3.1% del gasto total de los gobiernos²⁵. A pesar de que los presupuestos en defensa descendieron un 11% entre 2007 y 2013; los desembolsos están aumentando desde 2014 y en 2018 superan un 3% los del año anterior, si bien aún no alcanzan las cifras previas a la crisis financiera²⁶.

2.3 Problemas asociados a la PCSD

Como referíamos anteriormente, la PCSD se ha visto en numerosas ocasiones obstaculizada y ha sido tradicionalmente una de las políticas comunitarias de menor impacto. Muestra de ello es que Mark Eysken, ministro de Asuntos Exteriores belga, en el contexto de los días previos al inicio de la operación Tormenta del Desierto en 1991 en el Golfo Pérsico, definiera Europa como «un gigante económico, un enano político y un gusano militar»²⁷, dada la incapacidad de la Comunidad Europea ante una crisis geográficamente próxima de “hablar con una única voz” como se estipulaba en el Acta Única Europea. Mientras Reino Unido y Países Bajos preconizaban un alineamiento con la política de Estados Unidos; Francia, secundada por España e Italia eran favorables a un comportamiento más autónomo. La imposibilidad de hablar con una sola voz radica a nuestro parecer en tres problemas principales que se relacionan entre sí y afectan al origen, desarrollo y resultado de la PCSD. El primero, y el de mayor calado, radica en que la seguridad y la defensa sean ámbitos arraigados a la soberanía de los Estados y en los que se muestran reacios a la cesión del ejercicio de competencias a favor de la UE; el segundo, que deriva en cierta medida del primero, consiste en el requisito de la unanimidad para la toma de decisiones y desarrollo de la PCSD y; el tercero, es la visión multinivel de la seguridad resultando en intereses y recursos tendentes a solaparse.

2.3.1 Problema originario: Concepto de seguridad y defensa ligado a la soberanía de los Estados

Como decíamos, la seguridad y la defensa están íntimamente ligadas a la soberanía de los Estados. Tradicionalmente, el Estado ha sido considerado como el objeto de referencia y responsable de proveer seguridad a los individuos. Desde una concepción realista defendida por autores como Hans Morgentau, la seguridad depende de la capacidad militar de los Estados y de sus posibilidades de recurrir al uso de la fuerza ante enemigos externos²⁸, aunque ello suponga un dilema en tanto que cuanto mayores sean las capacidades de un Estado de garantizar su seguridad también es mayor la amenaza que representa para los demás como indica Kenneth Waltz²⁹. Con el fin de la Guerra Fría y el sistema bipolar, se fue progresivamente debilitando el concepto de enemigo externo y se tomó consciencia de otro tipo de amenazas más allá de las

²⁴ UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Annual Report 2019”, Bruselas, 23 de marzo de 2020, p.3. Disponible en: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2019-annual-report> (consultado a 30 de junio de 2020)

²⁵ UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Defence data 2017-2018. Key Findings and Analysis”, Bruselas, 7 de noviembre de 2019, p.2. Disponible en: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda-defence-data-2017-2018.pdf> (consultado a 18 de abril de 2020).

²⁶ Véase Anexo II.

²⁷ SÁNCHEZ PEREYRA, A., *Geopolítica de la expansión de la OTAN*, México D.F., 1ªEd., Plaza y Valdés, 2003, pp. 311 y 312.

²⁸ MORGENTHAU, H., *Politics among nations: The Struggle for Peace and Power*, Knop, 1960, p. 48.

²⁹ WALTZ, K. *Theory of International Politics*, McGraw Hill, 1979, p. 145.

militares como son terrorismo, el narcotráfico, la degradación ambiental, la vulnerabilidad económica o la descomposición de la cohesión social dado el nuevo contexto de interdependencia y multipolaridad propio de un mundo polarizado. Para hacer frente a estas amenazas Andrew Hurrell llama la atención sobre la utilidad de la provisión de seguridad desde el ámbito de las Organizaciones Internacionales³⁰. Si bien, desde el plano teórico cobran sentido tales avances, los Estados aún son reacios a renunciar al uso de la fuerza y a la cesión del ejercicio de competencias a favor de las organizaciones internacionales y en concreto de la Unión Europea. Es por ello que de conformidad con el art.42.1 TUE, las operaciones militares y misiones civiles están limitadas a operaciones de mantenimiento de la paz y prevención de conflictos fuera del territorio, lo que supone dejar fuera a la defensa del territorio europeo, que corresponde a la soberanía de los países³¹. Además, la UE depende de la cesión voluntaria de las capacidades de sus Estados miembros al no contar con instrumentos comunes.

2.3.2 Problema de desarrollo: Toma de decisiones por unanimidad

El segundo de los problemas deriva en cierta medida del el primero y es que la lógica que prima en la toma de decisiones en la PESC y, por ende, en la PCSD, es la intergubernamental frente a la lógica de integración. Por tanto, a la hora de tomar cualquier decisión se requiere de unanimidad, pues como se desprende del párrafo 2º del art. 24. 1 TUE “La política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos”.

En septiembre de 2018, con motivo del discurso sobre el estado de la Unión, el entonces presidente de la Comisión Europea Jean Claude Juncker propuso pasar al voto por mayoría cualificada en tres ámbitos específicos de las relaciones exteriores: las posiciones sobre cuestiones de derechos humanos en foros internacionales, las decisiones sobre establecimiento de regímenes de sanciones y decisiones sobre misiones civiles de la política exterior y de seguridad común³². Esta decisión encontraba su razón de ser en las dificultades sufridas desde el año anterior para condenar sin ambages en el seno del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra las violaciones de derechos humanos cometidas en China, la incapacidad de renovar el embargo de armas en Bielorrusia o de imponer sanciones a Venezuela³³.

El salto de la unanimidad a la mayoría cualificada permitiría sobreponerse a tales situaciones y evitar otras similares precisaba de la activación de la conocida como cláusula pasarela del artículo 31. 3 del TUE según la cual el Consejo Europeo puede autorizar (por unanimidad) al Consejo para que actúe por mayoría cualificada en determinados casos de la política exterior y de seguridad común. Además, el Tratado prevé una serie de salvaguardias

³⁰ HURRELL, A. “Seguridad y violencia en América Latina”, *Revista Foro Internacional*, Vol. 38, 1998, pp.19-36, pp. 20 y 21.

³¹ DÍAZ, J., “La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 31 de mayo de 2018, p.7. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO65-2018_PCSD_JoelDiaz.pdf (consultado a 28 de junio de 2020).

³² UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN EUROPEA, “Estado de la unión 2018”, Luxemburgo, 12 de septiembre de 2018, p.15. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-brochure_es_0.pdf (consultado a 20 de abril de 2020).

³³ *Ibid.*

para proteger intereses y prerrogativas fundamentales de los Estados en tanto que las decisiones que tienen repercusiones en el ámbito militar o de la defensa están excluidas de la votación por mayoría cualificada conforme al artículo 31.4 del TUE. Asimismo, el artículo 31.2 del TUE contiene un freno de emergencia que permite que un Estado miembro se oponga a una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada por motivos vitales y explícitos de política nacional. Ahora bien, a pesar de tales salvaguardias, llegado el momento de tomar la decisión sobre la activación de la cláusula pasarela, ésta ha sido rechazada por los países pequeños de la UE frente al apoyo de los España, Alemania, Italia y Finlandia³⁴.

2.3.3 Problema resultante: Visión multinivel de la seguridad

En Consejo Europeo de 28 junio de 2016, la entonces AR, Federica Mogherini, presentó ante los jefes de Estado y de Gobierno la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea³⁵. Para autores como Félix Arteaga, la Estrategia Global no aporta grandes novedades ni en su forma ni en su fondo. Codifica las lecciones aprendidas de los últimos años, el desarrollo del Servicio Europeo de Acción Exterior y los cambios en la gestión internacional de crisis, pero sigue sin resolver los problemas estructurales que tendrá cualquier estrategia en la UE. Para el citado autor, el sistema europeo sigue fragmentado en varios subsistemas: intergubernamental, comunitario y nacional, con visiones, intereses y recursos que se solapan parcialmente. Se vuelve a poner nuevamente de manifiesto la cooperación y no la integración en materia de seguridad y defensa en el seno de la UE, lo que repercute negativamente en la visión multinivel de la seguridad³⁶.

Sería posible superar los inconvenientes de esta situación a la hora de gestionar crisis internacionales si se tuviera presente el concepto de “enfoque integral” de Pareja Rodríguez, concebido como una herramienta para que todos los actores involucrados en la toma de decisiones tengan una comprensión compartida o “shared understanding” con el fin de facilitar su decisión en los ámbitos diplomático, informativo, militar, económico, político o civil³⁷. Esta fórmula debe adoptarse según Colom Piella en todos los niveles de gestión de crisis (político, estratégico y operacional), en todas las fases de una operación (concepción, planteamiento, ejecución y evaluación) y en todos los ámbitos de la seguridad humana (económico, alimentario, de salud, personal, etc.)³⁸.

Llegados a este punto observamos pues que la PCSD arrastra desde su origen y concepción el problema de tratarse de un ámbito en el que los Estados son reacios a avanzar hacia una mayor integración dada su afectación al núcleo duro de la soberanía; es por ello que

³⁴ Véase como fuentes diplomáticas han informado sobre las distintas posturas mantenidas durante el debate en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-varios-paises-ue-rechazan-abandonar-unanimidad-politica-exterior-defienden-espana-alemania-20190617134301.html> (consultado a 19 de abril de 2020).

³⁵ UNIÓN EUROPEA: SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”, junio de 2016. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (consultado a 29 de junio de 2020).

³⁶ ARTEAGA, F., “¿La Estrategia Global de la UE?...déjela ahí”, *Real Instituto Elcano*, 29 de junio de 2016. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/la-estrategia-global-de-la-ue-dejela-ahi/> (consultado a 19 de abril de 2020).

³⁷ PAREJA RODRIGUEZ, I. y COLOM PIELLA, G., “El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales”, ARI nº 115/2008, *Real Instituto Elcano*, 25 de septiembre de 2008, p. 2. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/501685804f0199d1a3c8e73170baead1/ARI115-2008_Colom_Piella_Enfoque_Integral.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=501685804f0199d1a3c8e73170baead1 (consultado a 19 de abril de 2020)

³⁸ *Ibid.*, p. 1.

el TUE opta por la lógica de la cooperación, generando un problema de desarrollo como es que la toma de decisiones deba hacerse de forma unánime. El déficit de integración resulta en una apreciación multinivel de la seguridad y gestión de crisis que en ocasiones se refleja en intereses y recursos con tendencia a solaparse. Así pues, podemos afirmar que estamos aún lejos de lograr la ecuación que contemple una mayor integración, favoreciéndose así la toma de decisiones por mayoría cualificada y por tanto un “shared understanding” en la gestión de crisis internacionales.

3. DESAFÍOS DEL NUEVO ESCENARIO GLOBAL Y EUROPEO

El actual escenario global y europeo presenta numerosos desafíos que presionan para que se superen algunos de los problemas anteriormente descritos y la PCSD salga de su letargo. La UE ha de hacer frente a desafíos político-estratégicos, como son los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, las emergencias sanitarias y catástrofes naturales, la inseguridad energética o la inestabilidad de la relación transatlántica. Asimismo, cada vez son más importantes los desafíos tecnológico-industriales, destacando la superación de la brecha coste-eficiencia entre el gasto en defensa y su operatividad, así como también la incorporación de las novedades de la industria en inteligencia artificial y robótica. Como veremos, la mayoría son de corte global ya que en el contexto de creciente mundialización, por lo general, los aspectos internos y externos de la seguridad están indisolublemente vinculados. No obstante, también es posible encontrar algunos retos de incidencia propiamente comunitaria. A continuación, trataremos de analizar los desafíos que acabamos de mencionar.

3.1 Conflictos armados

El primero y más capital de todos los riesgos para la seguridad y la defensa de los Estados lo siguen representando los conflictos armados. A pesar de que la interdependencia global ha influido en la morfología de los mismos y ha rebajado la posibilidad de las confrontaciones clásicas entre Estados³⁹, son cada vez más habituales los conflictos de naturaleza interna que afectan a los intereses de buena parte de la comunidad internacional⁴⁰. En la práctica, los conflictos internos inciden en la política internacional de tres formas: primero, crean serias amenazas para la paz y la seguridad regionales e internacionales; segundo, tienen efectos transnacionales importantes que requieren de la atención de la comunidad internacional y de los países directamente afectados, a través, por ejemplo, de flujos de desplazados, refugiados o incluso de la expansión de la violencia; tercero, imponen dilemas éticos, morales y legales a los Estados que se han adherido a los instrumentos del derecho internacional humanitario⁴¹, sobre todo en contextos de emergencias humanitarias⁴².

³⁹ COLOM PIELLA, G., “¿El auge de los conflictos híbridos?”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 24 de octubre de 2014, p.4. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO120-2014_GuerrasHibridas_Guillem_Colom.pdf (consultado a 26 de abril de 2020).

⁴⁰ PRADO PÉREZ, R.É., “La reconfiguración de los conflictos armados en las relaciones internacionales: la internacionalización del conflicto en Siria”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 60, 2015, núm. 224, pp. pp.187-219, p.188. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5073088> (consultado a 26 de abril de 2020).

⁴¹ *Ibid.* p.189.

⁴² En la Cumbre Mundial 2005, todos los Jefes de Estado y de Gobierno concluyeron por medio de la Resolución 60/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas, que sobre la base de la responsabilidad de proteger, el Consejo de Seguridad puede dar su visto bueno a una intervención, inclusive militar, “si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”.

Un claro ejemplo de lo descrito hasta ahora lo encontramos en la guerra Siria. La que comenzara como una guerra civil entre el régimen de Al-Asad y los grupos rebeldes opositores pronto se ha convertido en un conflicto internacional en el que la lucha contra las fuerzas terroristas del Daesh, que aprovecharon la coyuntura para expandirse, se entremezcla con los conflictos e intereses de otros actores como son la UE, Estados Unidos, Rusia, Turquía, Irán, Arabia Saudí o Qatar⁴³. Según expertos como Mitchel Orenstein, la guerra esconde una carrera entre dos proyectos por la construcción de un gasoducto a través de Siria que conecte Oriente Medio con Europa y así aliviar la dependencia Europea de Rusia en materia energética⁴⁴. En cualquier caso, se estima que la partida de ajedrez que se disputa en Siria deja ya tras 9 años de conflicto cerca de 500.000 fallecidos, más de 1 millón y medio de heridos y cerca de 5,6 millones de personas que han abandonado el país en busca de refugio según datos de ACNUR⁴⁵.

La guerra en Siria, al igual que la de los Balcanes, Chechenia, Afganistán o Irak, se analiza por los expertos desde la óptica de llamados “conflictos híbridos”⁴⁶. Así, las guerras del s. XXI, además de por su disputa a nivel interno, resultan novedosas por los siguientes factores⁴⁷:

- Los actores involucrados: Estados, grupos guerrilleros y terroristas, redes criminales o contratistas militares privados;
- Los medios utilizados: armamento sencillo y asequible utilizado de forma novedosa, sistemas de armas altamente sofisticados o tecnologías de uso dual;
- Las tácticas empleadas: acciones convencionales limitadas, actos terroristas, insurgencia, guerrillas u operaciones de información;
- Los escenarios elegidos: desde zonas urbanas y densamente pobladas hasta lugares remotos o de difícil acceso;
- Los multiplicadores utilizados: sistemas de posicionamiento y geolocalización, inteligencia de fuentes abiertas (OSINT) y de redes sociales (SOCMINT), redes de información, comunicaciones avanzadas e Internet;
- Las fuentes de financiación manejadas: desde actividades legales a actos delictivos con estrecha colaboración con el crimen organizado.

3.2 Terrorismo

Por otro lado, el terrorismo internacional se erige en la actualidad como otra de las mayores amenazas a la seguridad internacional. El 11 de septiembre de 2001, con el derrumbe de las torres gemelas por el ataque terrorista cometido por Al Qaeda en suelo estadounidense, también se vino abajo la idea de que la seguridad estaba garantizada en Occidente y hubo que empezar a aprender a convivir con el miedo⁴⁸. El 11-S dio paso a una forma de terrorismo global

⁴³ REQUENA DEL RÍO, P. “Siria, la guerra que no cesa”, *Cuadernos de estrategia (Ejemplar dedicado a: Oriente Medio tras el Califato)*, Vol. 196, 2018, pp. 27-70, p. 32, 33, 42, 46, 47, 48, 50 y 53. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_196.pdf (consultado a 26 de abril de 2020).

⁴⁴ ORENSTEIN M. A. y ROMER G., “Putin’s Gas Attack. Is Russia Just in Syria for the Pipelines?”, *Foreign Affairs*, 14 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2015-10-14/putins-gas-attack> (consultado a 26 de abril de 2020).

⁴⁵ Véase ACNUR: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/9-anos-de-guerra-en-siria>

⁴⁶ Definido tras la guerra de verano de 2006 entre Israel y Hezbollah y empleado para explicar las tácticas empleadas por los Talibán, la oposición siria, el Estado Islámico en Iraq o Rusia en Ucrania, el conflicto híbrido ha adquirido una gran popularidad para definir las “nuevas guerras” del siglo XXI.

⁴⁷ COLOM PIELLA, G., “¿El auge de los conflictos...”, *op.cit.*, p.3 y 4.

⁴⁸ BLANCO NAVARRO, J.M., “Seguridad e inteligencia 10 años después del 11-S”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 7 de septiembre de 2011. Disponible en:

nueva no solo en su operativa sino también en su concepción, con nuevas formas de financiación, cada vez más estrechamente ligadas a la criminalidad organizada internacional y con afán de justificación en una pseudo guerra de civilizaciones⁴⁹. Es precisamente como consecuencia de algunos aspectos que esta globalización entraña, que la eficacia de los instrumentos convencionales existentes en materia de terrorismo para dar respuesta a esta escalada de violencia ha sido limitada⁵⁰. Además, Internet se ha convertido en la herramienta habitual de captación, adoctrinamiento, radicalización e incluso entrenamiento a distancia de nuevos miembros⁵¹. Este medio no sólo ha contribuido al establecimiento de células en cualquier parte del mundo, sino que también ha propiciado la aparición de los conocidos como “lobos solitarios”, es decir, aquellos individuos autoradicalizados que, actuando independientemente, operan como sujetos terroristas fuera de toda organización, poseyendo la capacidad de auto activarse en cualquier momento y lugar con tal de alcanzar la meta política, social o religiosa⁵².

Hasta 2019, el máximo exponente de este nuevo terrorismo global ha sido el Daesh. La fuerza y facilidad con la que el mensaje llega a todos los rincones del mundo no tiene parangón con otros grupos del pasado. Jóvenes musulmanes sin futuro que viven entre el vacío político y la corrupción endémica, en situaciones de pobreza extrema, desigualdad e injusticia, o perseguidos por regímenes autoritarios, que encuentran en la llamada de la yihad una salida social, política y económica. Si bien, su mensaje también cala en jóvenes musulmanes de una Europa azotada por el desempleo y en la que encuentran dificultades para integrarse socialmente⁵³. El autoproclamado califato ha sido durante los últimos años una de las mayores amenazas para la seguridad internacional por partida doble. Por un lado, en su momento de máxima expansión, ha tenido una gran influencia en el triángulo que une Siria, Turquía e Irak, un sector estratégico de la geopolítica y petroleramente vital⁵⁴ y; por otro lado, su interpretación

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM09-2011SeguridadInteligencia.pdf (consultado a 26 de abril de 2020).

⁴⁹ REHMAN, J., *Islamic State Practices, International Law and the Threat from Terrorism. A Critique of the 'Clash of Civilisations' in the New World Order*, Oregon, Hart Publishing, 2005, pp. 183 y 226.

⁵⁰ SALINAS DE FRÍAS, A. “Lucha contra el terrorismo internacional: no solo del uso de la fuerza pueden vivir los Estados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol.68, 2016, núm.2, pp.229-252, p. 230. Disponible en: http://redi.ene-estudio.es/wp-content/uploads/2017/08/10_estudios_salina_frias_lucha_contra_terrorismo_internacional.pdf (consultado a 26 de abril de 2020).

⁵¹ FANJUL FERNÁNDEZ, M^a. L., “El mensaje persuasivo radical: yihadismo y redes sociales”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 23 de octubre de 2015, p.11, 12 y 13. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO115-2015_Yihadismo_RRSS_MLuisaFanjul.pdf (consultado a 26 de abril de 2020).

⁵² ARIAS GIL, E., “El futuro del terrorismo nuclear en la táctica de los actores individuales”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Vol.12, 2018, pp.49-76, p.51. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6682829> (consultado a 26 de abril de 2020).

⁵³ TORRES ROSELLÓ, J., “El auge del yihadismo en occidente: un producto de la modernidad”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 25 de septiembre de 2015, p.6. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO103-2015_Auge_Yihadismo_Occidente_JordiTorres.pdf (consultado a 26 de abril de 2020).

⁵⁴ CALLE, F., “La actual situación de ISIS y sus implicancias a nivel mundial”, *Anales de la Academia de Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Tomo XLI, 2014, pp.3-8, p. 6. Disponible en: <https://www.ancmyp.org.ar/user/FILES/Calle.I.14.pdf> (consultado a 26 de abril de 2020) y PRADO DE SANTAYANA, J., “Siria: la guerra que ha posicionado a Rusia de nuevo en Oriente Medio”, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2018*, 13 de febrero de 2019, pp.41-62, p.47. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2018.pdf (consultado a 26 de abril de 2020)

fundamentalista del Islam⁵⁵ ha derivado en una brutal violencia contra no musulmanes y contra aquellos que consideran falsos musulmanes o apóstatas que en resumen se ha cobrado la vida de muchos civiles principalmente en Oriente Medio⁵⁶, pero también en Occidente como demuestran los atentados perpetrados en París, Niza, Bruselas, Londres, Berlín, Barcelona u Orlando entre otros⁵⁷.

Así pues, para entender por qué la bandera del Daesh ha llegado a ondear sobre un territorio mayor que el del Reino Unido no basta con buscar las causas en su ideología radical, de base salafista, sino que hay que relacionar indisolublemente su auge con la modernidad occidental, pues su éxito y el riesgo que entraña tiene mucho que ver con el proceso de globalización acelerado y que es aprovechado por el grupo para expandir sus ideas, reclutar combatientes y recaudar dinero⁵⁸.

3.3 Ciberamenazas

El padre de la World Wide Web, Tim Berners-Lee, ya advertía que es difícil preservar la seguridad en la Red. Por lo general, la ciberguerra, el ciberterrorismo, el cibercrimen y el ciberespionaje se identifican como las principales amenazas para la seguridad internacional que emergen desde Internet⁵⁹. El bajo coste y mínimo riesgo que suponen para el atacante y su fácil empleo, efectividad y accesibilidad, son factores que explican la extensión del fenómeno⁶⁰.

En cuanto a la ciberguerra existe consenso entre la doctrina científica la hora de interpretar que un ciberataque con consecuencias similares al uso de la fuerza armada vulnera el art. 2.4 de la Carta de Naciones Unidas⁶¹. Concretamente, se considera que lo vulneran aquellos ataques que causen lesiones o pérdida de vidas humanas, destrucción de la propiedad y, también, daños a infraestructuras críticas que provoquen un quebranto significativo en la prestación de servicios esenciales⁶².

En lo que respecta a el ciberterrorismo, algunos actos podrían quedar encuadrados en Convenciones sectoriales Naciones Unidas que se han ido celebrando para combatir diversos fenómenos relacionados con el terrorismo, como el secuestro, la toma de rehenes, la seguridad de la navegación o la aviación, etc.; ahora bien, por el enfoque funcional de los mismos, la mayoría se situarían fuera de su ámbito de aplicación⁶³. El proyecto de Convenio global contra

⁵⁵ TORRES ROSELLÓ, J., “El auge del yihadismo ...”, *op.cit.*, p.5.

⁵⁶ Según el Centro Nacional Antiterrorista de EEUU, entre el 82 y el 97% de las víctimas del terrorismo en el mundo son musulmanes.

⁵⁷ Véase la línea temporal de la evolución del Estado Islámico en WILLSON CENTRE: <https://www.wilsoncenter.org/article/timeline-the-rise-spread-and-fall-the-islamic-state> (consultado a 26 de abril de 2020).

⁵⁸ TORRES ROSELLÓ, J., “El auge del yihadismo ...”, *op.cit.*, p.5.

⁵⁹ NYE, J. S., *Cyber Power*, Cambridge MA, Harvard Kennedy School, 2010, p.16.

⁶⁰ Véase la consideración hecha al respecto por el INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS en: <https://www.defensa.gob.es/ceseden/ieeee/temas/ciberseguridad/> (consultado a 1 de mayo de 2020).

⁶¹ SEGURA SERRANO, A., “Ciberseguridad y Derecho Internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol.69, 2017, núm.2, pp.292 y 294. Disponible en: http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2018/02/12_foro_segura_serrano_ciberseguridad_dcho_internacional.pdf (consultado a 1 de mayo de 2020).

⁶² ROSCINI, M., *Cyber Operations and the Use of Force*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 52-63.

⁶³ SAUL, B. y HEATH, K., “Cyber terrorism”, en TSAGOURIAS, N. y BUCHAN, R. (eds.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015, pp.147-167, p.152 y 153.

el terrorismo internacional⁶⁴ incorpora en su art. 2 una definición que, dado su enfoque general, sí podría abarcar la mayoría de actos ciberterroristas, incluidos los ataques a las infraestructuras críticas públicas y la propiedad privada⁶⁵. Sin embargo, este convenio omnicompreensivo permanece bloqueado ante el desacuerdo de dos bloques de países en cuanto a la definición de terrorismo, no tanto en los comportamientos comprendidos dentro de este término, sino en cuanto a quiénes pueden perpetrarlos, no estando clara la diferencia entre aquellos actos cometidos por las fuerzas armadas de un Estado y por los llamados movimientos de liberación nacional⁶⁶. Así las cosas, la opción restante para hacer frente al ciberterrorismo a día de hoy, de conformidad con lo previsto en la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo⁶⁷ consiste meramente en “*coordinar esfuerzos, a nivel regional e internacional, para luchar contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones en Internet*”⁶⁸.

El cibercrimen constituye la cuestión problemática más acuciante de todas. Por esa razón, la cooperación internacional en este ámbito sí se ha podido concretar en el Derecho convencional a través del Convenio de Budapest de 2001 del Consejo de Europa⁶⁹, del que también forman parte países como Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia o México⁷⁰. Este convenio persigue incrementar la armonización material de los delitos relacionados con Internet y la cooperación transnacional en la persecución de los mismos, sobre la base de la aplicación del principio de territorialidad en sentido amplio y del principio de la nacionalidad. No obstante, debido al bajo nivel en la implementación del Convenio por parte de los Estados no se están obteniendo los beneficios que se podrían derivar del mismo⁷¹.

Asimismo, como última ciberamenaza debemos resaltar el ciberespionaje, práctica que va en aumento por parte de los gobiernos occidentales y, particularmente, por Estados Unidos como bien se pusiera de manifiesto a través del caso Snowden. Este desafío es aún mayor si se tiene en cuenta la inexistencia de un tratado o convenio internacional que regule o prohíba esta práctica⁷². No obstante, una corriente creciente de la doctrina anglosajona tiende hoy día a entender el ciberespionaje, bien como una vulneración de la prohibición del uso de la fuerza⁷³, bien como una vulneración del principio de igualdad soberana de los Estados y, por ende, del

⁶⁴ NACIONES UNIDAS: ASAMBLEA GENERAL, “Proyecto de convenio general contra el terrorismo internacional”, 12 de agosto de 2005, A/59/894, p. 10. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/59/894> (consultado a 1 de mayo de 2020).

⁶⁵ SEGURA SERRANO, A., “Ciberseguridad y ...”, *op.cit.*, p. 294.

⁶⁶ SALINAS DE FRIAS, A. “Lucha contra el terrorismo internacional...”, *op.cit.*, pp.229-252, p. 237.

⁶⁷ NACIONES UNIDAS: ASAMBLEA GENERAL, “Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, 20 de septiembre de 2006, A/RES/60/288. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/60/288> (consultado a 2 de mayo de 2020).

⁶⁸ *Ibid.*, p.7, párr. 12.

⁶⁹ CONSEJO DE EUROPA, “Convention on Cybercrime”, European Treaty Series, Núm. 185, Budapest, 23 de noviembre de 2001. Disponible en: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680081561> (consultado a 2 de mayo de 2020).

⁷⁰ Véase la lista completa de Estados Parte proporcionada por el CONSEJO DE EUROPA en: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures?p_auth=M2xIpXwj

⁷¹ SEGURA SERRANO, A., “Ciberseguridad y ...”, *op.cit.*, p. 295.

⁷² SEGURA SERRANO, A., “Ciberseguridad y ...”, *op.cit.*, p.294.

⁷³ JOYNER, C. y LOTRIONTE, C., “Information Warfare as International Coercion: Elements of a Legal Framework”, *European Journal of International Law*, Vol. 12, 2001, pp.825-865, p. 855. Disponible en: <http://www.ejil.org/pdfs/12/5/1552.pdf> (consultado a 2 de mayo de 2020).

principio de no intervención, de modo que esta práctica se puede considerar como una amenaza a la paz y seguridad internacionales⁷⁴.

3.4 Emergencias sanitarias y catástrofes naturales

Las emergencias sanitarias y las catástrofes naturales representan una amenaza para la seguridad internacional en tanto que pueden llegar a afectar a la vida y salud de las personas y al medio ambiente. Estos riesgos existenciales requieren que nos coordinemos a nivel mundial e intergeneracional, a través de formas que van más allá de cualquier otra experiencia que hayamos tenido hasta el momento⁷⁵.

Hasta la llegada del coronavirus (Covid- 19), las tasas de enfermedades infecciosas en la UE habían disminuido o se habían mantenido estables. Sin embargo, pueden surgir infecciones nuevas tal y como sucediera con el VIH/SIDA en la década de 1980, la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob en la década de 1990, la epidemia del síndrome respiratorio agudo grave (SARS) en 2003, la gripe pandémica (H1N1) en 2009, el brote del virus del Ébola en 2014 y el brote del virus de Zika en 2016⁷⁶. Como se puede deducir de las conclusiones del Consejo de la UE a raíz de la Covid- 19, el reto se halla en lograr dar una respuesta precoz y coordinada a nivel nacional, comunitario y mundial una vez son detectados este tipo de brotes⁷⁷, para lo cual en el ámbito de la UE el instrumento clave es la Decisión 1082/2013/UE sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud⁷⁸, que establece el marco para coordinar las capacidades de seguimiento, alerta precoz, evaluación y respuesta frente a las amenazas transfronterizas graves para la salud. Si bien, como plantean los expertos, el margen de mejora a la hora de afrontar este tipo de desafíos aún es amplio.

Por ejemplo, Carlos Calvo considera que la visión estratégica y la resiliencia son dos factores importantes a tener en cuenta a la hora combatir el coronavirus⁷⁹. En cuanto al primer factor, este autor destaca que no se trataba de una amenaza no prevista, en tanto que el riesgo de pandemias como la que estamos viviendo estaba identificado en la propia Estrategia de

⁷⁴ BUCHAN, R., “Cyber espionage and international law”, en TSAGOURIAS, N. y BUCHAN, R. (eds.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015, pp-168-189, p. 177.

⁷⁵ TORRES SORIANO, M.R., “La percepción del riesgo después de la pandemia”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 8 de mayo de 2020, p. 5. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO52_2020MANTOR_riesgo.pdf (consultado a 10 de mayo de 2020).

⁷⁶ Véase la Síntesis sobre la Decisión n.º 1082/2013/UE sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud de la UNIÓN EUROPEA en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A2902_1 (consultado a 10 de mayo de 2020).

⁷⁷ UNIÓN EUROPEA: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Conclusiones del Consejo sobre la Covid-19”, DO C núm. 57 de 20 de febrero de 2020, párr.12. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0220\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0220(01)&from=ES) (consultado a 10 de mayo de 2020).

⁷⁸ UNIÓN EUROPEA: PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Decisión n.º 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión n.º 2119/98/CE Texto pertinente a efectos del EEE”, DO L núm. 293 de 5 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32013D1082> (consultado a 10 de mayo de 2020).

⁷⁹ CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, C. “COVID-19. Consideraciones sobre sus efectos en la industria de defensa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 7 de mayo de 2020, p. 12. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO50_2020CARCAL_industria.pdf (consultado a 10 de mayo de 2020).

Seguridad Nacional española⁸⁰. Y que, pese a ello, se ha producido una falta de previsión en la asignación previa de recursos para hacerle frente si finalmente se materializaba. En lo relativo a la resiliencia, Calvo apunta a que la misma se podría ver entorpecida por el sentimiento de falta de liderazgo político en la gestión de la crisis, generalizado en la opinión pública europea, ante la adopción de respuestas locales sin que se hayan podido consensuar grandes líneas de actuación comunes entre los países. Ruíz Arévalo también observa que el riesgo de las pandemias, y las dificultades para contenerlas en un mundo globalizado, han estado presentes durante mucho tiempo en la literatura científica. No obstante, considera que el coronavirus encaja dentro del concepto de “cisne negro”⁸¹, ya que con independencia de las políticas preventivas que pudieran haberse adoptado a la vista del riesgo existente y pese a la evidencia de que dichas políticas podrían haber mitigado sus efectos, la magnitud del problema ha constituido una sorpresa para todos y ha provocado un impacto global indiscutible⁸². Así pues, tras esta experiencia, y siendo ahora conscientes de la magnitud y repercusión de este tipo de desafíos que habían quedado relegados a un segundo plano, queda por ver cuáles van a ser los pasos a seguir por los Estados y las organizaciones internacionales de cara al futuro sobre esta cuestión. En cualquier caso, parece claro, que este fenómeno va a provocar que se modifiquen las estrategias de seguridad vigentes en nuestro entorno, reordenándose las prioridades contenidas en ellas⁸³.

En cuanto a la otra amenaza que indicábamos, las catástrofes naturales, los científicos ven claro el vínculo entre el calentamiento global y el aumento de la intensidad y frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos como las olas de calor, las sequías, los incendios, las lluvias torrenciales, los terremotos y los huracanes, entre otros. De hecho, de acuerdo con el informe de 2018 publicado por la Unidad de Inteligencia Climática y Energética de Reino Unido, el calentamiento global ha complicado la situación en más del 70% de los casos. La toma de conciencia en torno a esta tendencia fue uno de los elementos dinamizadores del Acuerdo de París de 2015⁸⁴, en el que los gobiernos de 195 países, en su art. 2, acordaron “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C”, lo que reducirá considerablemente los riesgos y el impacto del cambio climático. No

⁸⁰ Véase la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, BOE núm. 309 de 21 de diciembre de 2017, cap. 4. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-15181> (consultado a 10 de mayo de 2020).

⁸¹ El término cisne negro fue popularizado por Nassim Nicolas Taleb hace más de una década en su obra “*El Cisne Negro. El impacto de lo altamente improbable*” donde establece tres criterios para que un acontecimiento pueda ser entendido como tal: primero, que sea una sorpresa para el observador; segundo, que genere un gran impacto y; tercero que, una vez ocurrido, el observador tienda a racionalizarlo, prestando atención renovada a información que le habría ayudado a advertirlo y en consecuencia tienda a verlo como algo previsible y no tan sorprendente.

⁸² RUÍZ ARÉVALO, J. M^a., “Coronavirus: efectos del cisne negro en el orden mundial”, *Global Strategy*, 30 de marzo de 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/coronavirus-efectos-del-cisne-negro-en-el-orden-mundial/> (consultado a 10 de mayo de 2020).

⁸³ PONCELA SANCHO, A. “Las Fuerzas Armadas ante la COVID-19: ¿un nuevo entorno en el marco de las operaciones internacionales de la Unión Europea?”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 29 de mayo de 2020, p.4. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEEO76_2020ANTPON_FASCovid.pdf (consultado a 6 de junio de 2020).

⁸⁴ NACIONES UNIDAS: CONFERENCIA DE LAS PARTES, “Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015. Adición. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones.”, 29 de enero de 2016, FCCC/CP/2015/10/Add.1. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf> (consultado a 31 de mayo de 2020).

obstante, 5 años después de su adopción y con la notoria salida de Estados Unidos⁸⁵, los resultados distan aún de ser los esperados. En este sentido, el Informe Anual de Brecha de Emisiones del PNUMA asegura que, aunque se cumpla con todos los compromisos actuales del Acuerdo de París, las temperaturas seguirán aumentando hasta 3,2 °C desatando eventos climáticos extremos en el planeta, por lo que se observa que sigue siendo necesario un mayor nivel de ambición⁸⁶. Relacionándolo con el desafío que suponen pandemias como la Covid-19, el contexto actual también puede ser interpretado tal y como hace Naciones Unidas como un revulsivo para fortalecer aquellos enfoques estratégicos que promueven la resiliencia y la eficiencia como son la economía circular, la acción climática o el incremento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs, por sus siglas en inglés)^{87 88}.

3.5. Inseguridad energética

El abastecimiento energético es un desafío de especial repercusión a nivel regional. La complejidad de la situación radica en tres elementos principales: su alta dependencia exterior, la excesiva concentración de sus importaciones y el fracaso de las estrategias de diversificación de las importaciones⁸⁹.

La UE es el primer importador de gas a nivel global, representando las importaciones en torno al 70% del total del gas consumido. Además, de acuerdo con las previsiones de la Comisión Europea, el descenso de la producción endógena y el aumento del consumo elevarán esta dependencia al 87% para 2050⁹⁰.

Por otro lado, Rusia con el 40 % del abastecimiento de gas destaca como el principal proveedor⁹¹. Esta alta dependencia rusa ha generado verdaderos problemas a los líderes

⁸⁵ Véase el estatus de las ratificaciones del Acuerdo de París proporcionado por Naciones Unidas en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en#4 (consultado a 31 de mayo de 2020) y el Acuerdo de retirada de Estados Unidos disponible en <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2019/CN.575.2019-Eng.pdf> (consultado a 31 de mayo de 2020).

⁸⁶ NACIONES UNIDAS: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, “Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019”, 29 de noviembre de 2019, p.10. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30798/EGR19ESSP.pdf?sequence=17> (consultado a 31 de mayo de 2020).

⁸⁷ Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) son el núcleo del Acuerdo de París y de la consecución de esos objetivos a largo plazo. Las contribuciones determinadas a nivel nacional encarnan los esfuerzos de cada país para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático. El Acuerdo de París en su artículo 4. 2 requiere que cada Parte prepare, comunique y mantenga las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que se proponga lograr.

⁸⁸ NACIONES UNIDAS: GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of Covid-19”, marzo de 2020, p. 16. Disponible en: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf> (consultado a 31 de mayo de 2020).

⁸⁹ SÁNCHEZ ORTEGA, A. “El Mediterráneo oriental y la diversificación de gas a Europa”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol.71, 2019, núm. 1, pp.233-239, p.233. Disponible en: http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2019/01/13_foro_mediterraneo_oriental_sanchez_ortega.pdf (consultado a 2 de mayo de 2020).

⁹⁰ UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN EUROPEA, “Energy, Transport and GHG Emissions. Trends To 2050”, EU Reference Scenario, 16 de agosto de 2016, p. 72. Disponible en: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20160713%20draft_publication_REF2016_v13.pdf (consultado a 2 de mayo de 2020).

⁹¹ ALP KOCAK, K., DE MICCO, P. y FELICI, A., “The quest for natural gas pipelines. EU and Eastern Partner energy policies: Security versus transit benefits”, *EPRS European Parliamentary Research Service and Directorate General for External Policies*, julio de 2016, p. 9. Disponible en:

Europeos desde el inicio de la crisis entre este país y Ucrania (principal vía de transporte de gas a Europa), ya que en 2006 y 2009 se vio afectado el abastecimiento europeo y, especialmente, en 2014, tras la anexión de Crimea por parte de Rusia⁹². Esta situación ha provocado la aprobación de sanciones contra Rusia por parte de la UE que, entre otros sectores, afectan a su industria energética⁹³. Se observa pues que dado el escenario y las tensiones existentes el desarrollo de la política energética europea resulta especialmente complicado.

En la actualidad, los gasoductos con destino a la UE están divididos en tres corredores: Corredor Septentrional desde Noruega, Corredor Oriental desde Rusia y Corredor Mediterráneo desde África⁹⁴. Por tanto, los esfuerzos para diversificar la importación, y aliviar la dependencia de Rusia, se han centrado en el desarrollo de un nuevo eje de abastecimiento, el Corredor Meridional. Este corredor se concibió para unir directamente la UE con la cuenca del mar Caspio y Oriente próximo, donde se hallan más del 49 % de las reservas de gas y se pensó que podría aportar entre el 10-20 % del consumo europeo para 2020. La concreción material del Corredor Meridional se ha llevado a cabo a través del gasoducto TAP⁹⁵, que conecta los yacimientos de gas de Azerbaiyán con el sudeste europeo. Sin embargo, finalmente el TAP no cumple las expectativas originales del corredor meridional⁹⁶. Ahora bien, aunque el corredor meridional parece encontrarse en un callejón sin salida, los recientes descubrimientos de gas en el Mediterráneo oriental podrían insuflar algo de vida al plan de diversificación. La opción que, hasta la fecha, ha suscitado un mayor entusiasmo político es la construcción para 2014 del East Med, que tendría más de 2.000 kilómetros y uniría los yacimientos chipriotas con el sur de Italia a través de Creta y Grecia, liberando a Europa de los problemas derivados de los Estados de tránsito⁹⁷.

3.6 Inestabilidad de la relación transatlántica

La OTAN y la UE han tenido una relación difícil, en ocasiones conflictiva, desde que la segunda empezó a dotarse de una política de seguridad y defensa⁹⁸. En cualquier caso, la seguridad de la UE y la de la OTAN están interconectadas: no solo 22 Estados miembros de la UE son también aliados de la OTAN, sino que, juntos, pueden también movilizar numerosos instrumentos y hacer un aprovechamiento óptimo de los recursos para mejorar la seguridad de sus ciudadanos. La cooperación UE-OTAN constituye así un pilar esencial de las actividades

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/586626/EPRS_STU\(2016\)586626_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/586626/EPRS_STU(2016)586626_EN.pdf)
(consultado a 2 de mayo de 2020).

⁹² MILOSEVICH-JUARISTI, M. “Los aliados de Rusia: su ejército, su armada y su gas”, ARI nº 47/2019, *Real Instituto Elcano*, 9 de mayo de 2019. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari47-2019-milosevichjuaristi-aliados-de-rusia-su-ejercito-su-armada-y-su-gas (consultado a 2 de mayo de 2020).

⁹³ Véase la Infografía de sanciones de la Unión Europea contra Rusia por sus acciones en Ucrania en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine/> (consultado a 2 de mayo de 2020) y UNIÓN EUROPEA: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA “Reglamento (UE) No 833/2014 del Consejo de 31 de julio de 2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania”, DO L 229 de 31 de julio de 2014.

⁹⁴ SÁNCHEZ ORTEGA, A. “El Mediterráneo oriental ...”, *op.cit.*, p.234.

⁹⁵ ALP KOCAK, K., DE MICCO, P. y FELICI, A., “The quest for natural gas pipelines...”, *op.cit.*, p. 10..

⁹⁶ Finalmente, en el mejor de los casos, el TAP, supondría el aporte de 10.000 millones de metros cúbicos anuales, lo que solo supone un 2 % del consumo actual de gas de la UE.

⁹⁷ SÁNCHEZ ORTEGA, A. “El Mediterráneo oriental ...”, *op.cit.*, p.235.

⁹⁸ MORA BENAVENTE, E., “La OTAN y la Unión Europea, ¿por fin una cooperación eficaz?”, *Cuadernos de Estrategia (Ejemplar dedicado a: OTAN: presente y futuro)*, Vol.191, 2017, pp. 123-158, p.119. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_191.pdf (consultado a 3 de mayo de 2020).

de la UE destinadas a reforzar la seguridad y la defensa europeas, como parte de la aplicación de la estrategia global de la UE y todo ello contribuye asimismo al reparto transatlántico de la carga, en tanto que una UE más fuerte y una OTAN más fuerte se refuerzan mutuamente⁹⁹. Con mira a tal fin, el 8 de julio de 2016, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea, junto con el Secretario General de la OTAN, firmaron en Varsovia una Declaración Conjunta¹⁰⁰ con el fin de dar un nuevo impulso y fundamento a la asociación estratégica UE-OTAN.

Si bien, como quedara patente durante la celebración del 70 aniversario de la OTAN, la organización, como asevera Andrés Ortega, afronta dificultades de dirección política¹⁰¹ y cuenta con algunas heridas abiertas que de no cerrar pueden dificultar la deseable cooperación. En primer lugar, desde la toma de posesión del Presidente Donald Trump, se han acrecentado las dudas sobre el compromiso estadounidense con la organización por considerar que está obsoleta y que los socios europeos se aprovechan del esfuerzo norteamericano¹⁰². Además, en ocasiones ha parecido poner precio a la aplicación del artículo 5, el que asegura la protección en caso de agresión externa¹⁰³. Por otro lado, también es reseñable el comportamiento de Turquía, primero por el paulatino acercamiento a Rusia, ejemplificado con la compra de su sistema de misiles tierra-aire S400¹⁰⁴; segundo por su intervención en el noroeste de Siria, sin consultar ni informar a sus aliados¹⁰⁵ y; tercero, por amenazar con bloquear los planes de la OTAN para los países bálticos si no se considera a las milicias kurdas del YPG como organización terrorista¹⁰⁶. La deriva de la OTAN ha llegado incluso a ser calificada por el Presidente francés, Emmanuel Macron, de “muerte cerebral”, con una mezcla de argumentos que entremezclan realidades objetivas y percepciones subjetivas para respaldar su relato de que Europa debe recuperar su soberanía militar porque la OTAN se desmorona¹⁰⁷. Félix Arteaga, considera que no le falta razón a Macron cuando se queja de la falta de coordinación en OTAN

⁹⁹ Véase la ficha sobre la cooperación UE-OTAN elaborada por el Servicio Europeo de Acción Exterior de la UE en; https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_nato_factsheet_june-2020_3.pdf (consultado a 3 de mayo de 2020).

¹⁰⁰ OTAN, “Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization”, Varsovia, 8 de julio de 2016. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm (consultado a 3 de mayo de 2020).

¹⁰¹ ORTEGA, A., “La OTAN, sin dirección política y sin 2% arbitrario”, *Real Instituto Elcano*, 26 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/la-otan-sin-direccion-politica-y-sin-2-arbitrario/>

¹⁰² GONZÁLEZ MARTÍN, A., “Las nuevas tensiones por el reparto de cargas, compromisos y responsabilidades en la OTAN y la brecha de culturas estratégicas”, *Cuadernos de Estrategia (Ejemplar dedicado a: OTAN: presente y futuro)*, Vol.191, 2017, pp. 159-204, p.191. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_191.pdf (consultado a 3 de mayo de 2020).

¹⁰³ AGUIRRE DE CÁRCER Y GARCÍA DEL ARENAL, M. “La adaptación de la OTAN. 2014-2017”, *Cuadernos de Estrategia (Ejemplar dedicado a: OTAN: presente y futuro)*, Vol.191, 2017, pp.15-50, p.41. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_191.pdf (consultado a 3 de mayo de 2020).

¹⁰⁴ NÚÑEZ VILLAVERDE, J.A. , “Turquía, el aliado incómodo de la OTAN”, *Real Instituto Elcano*, 20 de mayo de 2019. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/turquia-el-aliado-incomodo-de-la-otan/> (consultado a 3 de mayo de 2020).

¹⁰⁵ NÚÑEZ VILLAVERDE, J.A. , “Turquía se salta todas las señales en Siria”, *Real Instituto Elcano*, 14 de octubre de 2019. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/turquia-se-salta-todas-las-senales-en-siria/> (consultado a 3 de mayo de 2020).

¹⁰⁶ Véase las declaraciones a la prensa del presidente de Turquía, Tayyip Erdogan, antes de partir a la cumbre de la OTAN de Londres de 2019 en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-erdogan-dice-opondra-planes-otan-balticos-si-no-reconoce-enemigos-terroristas-20191203094417.html> (consultado a 3 de mayo de 2020).

¹⁰⁷ ARTEAGA, F., “El presidente Macron y la “muerte cerebral” de la OTAN”, *Real Instituto Elcano*, 11 de noviembre de 2019. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-arteaga-presidente-macron-y-la-muerte-cerebral-de-la-otan (consultado a 3 de mayo de 2020).

sobre asuntos estratégicos como Siria, en la que EEUU y Turquía han tomado decisiones unilaterales y conflictivas sin tener en cuenta las repercusiones sobre los aliados, pero recuerda que la OTAN ya ha pasado antes por situaciones parecidas de bloqueo, como la de Irak o la de Libia, por lo que se habría apresurado al certificar la muerte de la organización en un intento de impulsar la política de defensa europea¹⁰⁸.

3.7 Brecha coste-eficiencia entre el gasto en defensa y su operatividad

La brecha coste-eficiencia se entiende como aquella diferencia entre el gasto en materia de defensa y su operatividad. En este sentido Andrés Ortega a finales de 2018 afirmaba en una entrevista que los europeos gastamos la mitad de lo que gasta Estados Unidos pero sólo tenemos un 15 % de operatividad en soldados y unidades en comparación con ellos. Además, a modo de ejemplo destacaba que de los 128 cazas Eurofighter con que cuenta la fuerza aérea alemana, únicamente cuatro son capaces de entrar en combate¹⁰⁹. Asimismo, un informe de la OTAN sobre el estado de la base industrial de la Defensa europea incide en la gran fragmentación del mercado de la defensa, exento de las reglas del Mercado Único, destacando que “el desafío general de Europa consiste en crear un mercado de Defensa lo más integrado posible, puesto que entre 2005 y 2014, mientras que los países europeos recortaban su inversión en Defensa, el gasto de Rusia aumentó en un 97% y el Arabia Saudí y China un 112%, y 167% respectivamente”¹¹⁰. Así pues, si Europa aspira a seguir siendo un actor internacional importante, tal diferencia en las tendencias debe revertirse y el gasto además debe centrarse en una serie de ámbitos prioritarios en cuanto a capacidades de defensa en los que es necesario que Europa invierta y diseñe enfoques colaborativos como son: la información, vigilancia y reconocimiento, incluidos los sistemas aéreos pilotados a distancia, las comunicaciones por satélite, el acceso autónomo al espacio y la observación terrestre permanente; capacidades militares de gama alta, incluidos los facilitadores estratégicos; y capacidades destinadas a garantizar la ciberseguridad y la protección marítima¹¹¹.

Como veremos más adelante, la gran apuesta de la Unión Europea para superar este problema pasa por el Fondo Europeo de Defensa (FED). El FED contempla una ventana de investigación y otra de desarrollo de capacidades, con una previsión inicial total de 13.000 millones de euros para el periodo 2021 a 2027. Dentro de la ventana de capacidades, el European Defence Industry Development Program (EDIDP), dotado con 500 millones de euros para los años 2019 y 2020, ha conseguido propiciar la cooperación entre industrias europeas¹¹². Si bien, en la actualidad la dotación presupuestada con la que vaya a contar en el futuro está en el aire dadas las dificultades a las que ahora se enfrenta la aprobación del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 en el contexto de desaceleración económica tras la Covid-19.

¹⁰⁸ ARTEAGA, F., “El presidente Macron y ...”, *op.cit.*

¹⁰⁹ CALERO SÁNCHEZ, F.J. “Perspectivas de una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) entre países de la UE”, *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 5 de noviembre de 2018, 40/2018. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/perspectivas-de-una-cooperación-estructurada-permanente-pesco-entre-países-de-la-ue> (consultado a 6 de junio de 2020).

¹¹⁰ OTAN: ASAMBLEA PARLAMENTARIA, “The State Of Europe’s Defence Industrial Base”, 166 ESC 17 E bis, 7 de octubre de 2017, p. 2. Disponible en: <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2017-11/2017-166-ESC-17-E-bis-EUROPE-INDUSTRIAL-DEFENSE-BASE-BOCKEL-REPORT.pdf> (consultado a 6 de junio de 2020).

¹¹¹ UNIÓN EUROPEA: SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, “Shared Vision, Common Action...”, *op.cit.*, p.45.

¹¹² CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, C. “COVID-19. Consideraciones sobre sus efectos en la industria de defensa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 7 de mayo de 2020, p. 9. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO50_2020CARCAL_industria.pdf (consultado a 6 de junio de 2020)

Como asevera Carlos Calvo, pueden producirse corrientes para su reducción¹¹³. No obstante, este autor entiende que en ese entorno, si cada país responde de una manera diferente y los proyectos cooperativos se ven afectados por políticas con visión exclusivamente local estaremos comprometiendo el futuro de la seguridad europea. Una respuesta descoordinada de las medidas nacionales puede afectar significativamente a la política de defensa europea, quizá más aún que a otras, ya que la industria se habían dado pasos importantes para establecer fórmulas sólidas de cooperación.

3.8 Incorporación de las novedades de la industria en inteligencia artificial

Stephen Hawking llegó a señalar que la Inteligencia Artificial (IA)¹¹⁴ “podría ser el mayor suceso de la historia de nuestra civilización. O el peor”¹¹⁵. Estamos pues ante lo que los expertos denominan “game changer”¹¹⁶, es decir, un factor de cambio de elevado impacto, tanto positivo como potencialmente negativo¹¹⁷. En cualquier caso, la eclosión de aplicaciones reales de la IA se ha producido con gran rapidez en los últimos años. Esta tecnología tiene un marcado carácter dual ya que, si bien es útil en un gran número de sectores civiles, su empleo en aplicaciones para la defensa y la seguridad está experimentando también un notable incremento¹¹⁸. En este sentido, los expertos afirman que la IA tiene el suficiente potencial para revolucionar la seguridad nacional en áreas como la ciberdefensa, los misiles guiados, la imaginería de satélites o las armas nucleares¹¹⁹. Por tanto, para los Estados, la IA se ha convertido en uno de los nuevos factores de poder, especialmente si se controla su monopolio en algún sector de la misma. Para lograr tal dominio, las grandes potencias están incluyendo el enfoque de la IA en su seguridad nacional para así reforzar su potencial diplomático, económico y estratégico y escalar posiciones en la jerarquía internacional, desplazando a los países que no dispongan de ella en grado suficiente para afrontar la nueva competencia geopolítica mundial

¹¹³ *Ibid.* p. 16.

¹¹⁴ El término «inteligencia artificial» (IA) se aplica a los sistemas que manifiestan un comportamiento inteligente, pues son capaces de analizar su entorno y pasar a la acción, con cierto grado de autonomía, con el fin de alcanzar objetivos específicos. Los sistemas basados en la IA pueden consistir simplemente en un programa informático (p. ej. asistentes de voz, programas de análisis de imágenes, motores de búsqueda, sistemas de reconocimiento facial y de voz), pero la IA también puede estar incorporada en dispositivos de hardware (p. ej. robots avanzados, automóviles autónomos, drones o aplicaciones del internet de las cosas).

¹¹⁵ Véase las declaraciones de Stephen Hawking durante la inauguración del Centro Leverhulme para el Futuro de la Inteligencia de la Universidad de Cambridge en 2016: <https://www.theguardian.com/science/2016/oct/19/stephen-hawking-ai-best-or-worst-thing-for-humanity-cambridge> (consultado a 14 de junio de 2015).

¹¹⁶ BLANCO, J.M Y COHEN, J., “Inteligencia artificial y poder”, ARI nº 93/2018, *Real Instituto Elcano*, 24 de julio de 2018, p. 1. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ff63c902-09f1-4453-ba9a-cdf2e3946f9c/ARI93-2018-Blanco-Cohen-Inteligencia-artificial-poder.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ff63c902-09f1-4453-ba9a-cdf2e3946f9c> (consultado a 14 de junio de 2020).

¹¹⁷ En el aspecto positivo, está contrastada su capacidad para reducir las ciberamenazas, mejorando la detección de ataques. Pero en la carrera por su utilización también están involucrados grupos de crimen organizado y hackers, que recurren crecientemente a la IA para perfilar los ataques, seleccionar un mayor número de objetivos de forma más dirigida y menos indiscriminada y mejorar su eficiencia pudiendo ser replicados en numerosos equipos.

¹¹⁸ ROLDÁN TUDELA, J.M. “La inteligencia artificial aplicada a la defensa”, *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*, D. T. 06/2018, p. 15. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET0-2018La_inteligencia_artificial.pdf (consultado a 14 de junio de 2020).

¹¹⁹ ALLEN G. y CHAN T. “Artificial Intelligence and National Security”, *Belfer Center for Science and International Affairs*, julio 2017, p. 9. Disponible en: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/AI_NatSec_final.pdf (consultado a 14 de junio de 2020).

por la tecnología¹²⁰. Entre los Estados aventajados se encuentran Estados Unidos, China e Israel¹²¹, quienes poco a poco van estrechando la relación entre las fuerzas armadas y la comunidad tecnológica e industrial para acelerar la transferencia de tecnología IA a los equipos militares más avanzados.

En Estados Unidos, a partir de la adopción de la “Defence Innovation Initiative” en 2014¹²², más conocida como la “Third Offset Strategy”, se pone en marcha un plan para “preservar la superioridad militar estadounidense durante el Siglo XXI” por vía de las tecnologías más disruptivas. Desde entonces, se ha creado un modelo de interacción en el que los investigadores civiles y militares trabajan junto a los usuarios finales militares y utilizan fondos del Departamento de Defensa para agilizar la transferencia tecnológica disponible a nivel comercial a los inventarios militares. No obstante, el proceso aún presenta dificultades de adaptación porque existe una resistencia por parte de los militares a prescindir de la participación de los profesionales en la toma de decisiones¹²³.

El gobierno chino también se ha propuesto ser líder mundial en IA a partir de 2030 y con tales miras va a invertir alrededor de 150 mil millones de dólares y está elaborando estrategias y planes de acción, especialmente dirigidos a la formación de talento en IA¹²⁴. Además, han replicado un sistema de transferencias similar al de Estados Unidos, creando en 2017 una Comisión para desarrollar la integración civil-militar en las fases de investigación y desarrollo de las capacidades militares de IA¹²⁵.

El caso de Israel es particular porque, no siendo una potencia internacional como los anteriores, su complicada situación estratégica y sus limitados recursos humanos le han llevado a desarrollar los recursos tecnológicos como la IA al máximo nivel posible logrando la mejora de su economía y la supremacía regional, liderando la aplicación de la IA a algunos campos como los vehículos terrestres y aéreos no tripulados que ahora patrullan sus fronteras¹²⁶.

La UE, más rezagada en la carrera, se sitúa como un actor emergente, ya que en comparación con otras partes del mundo, los niveles de inversión que se dedican en la UE a la IA han sido hasta ahora escasos y fragmentados¹²⁷. La Comisión Europea presentó en 2018 su estrategia sobre IA¹²⁸, cuyos principales objetivos son impulsar la capacidad industrial europea en IA bajo un enfoque ético y legal acorde a los cambios que este avance generará y preparase

¹²⁰ ARTEAGA, F. “Contexto estratégico de la inteligencia artificial”, *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*, D. T. 06/2018, p. 175. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET0-2018La_inteligencia_artificial.pdf (consultado a 14 de junio de 2020).

¹²¹ BLANCO, J.M Y COHEN, J., “Inteligencia artificial y ...”, *op.cit.*, p. 4.

¹²² Véase el Memorandum de la “Defence Innovation Initiative”. Disponible en <https://archive.defense.gov/pubs/OSD013411-14.pdf> (consultado a 14 de junio de 2020).

¹²³ ARTEAGA, F. “Contexto estratégico de la inteligencia artificial”, *op.cit.*, p. 180 y 181.

¹²⁴ BLANCO, J.M Y COHEN, J., “Inteligencia artificial y ...”, *op.cit.*, p. 5.

¹²⁵ ARTEAGA, F. “Contexto estratégico de la inteligencia artificial”, *op.cit.*, p. 182.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 186.

¹²⁷ Véase el Comunicado de Prensa de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2018 “Los Estados miembros y la Comisión colaborarán para impulsar la inteligencia artificial fabricada en Europa”. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_6689 (consultado a 16 de junio de 2020).

¹²⁸ UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones - Inteligencia Artificial Para Europa”, COM/2018/237 final de 25 de abril de 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0237&qid=1592325528136&from=ES> (consultado a 16 de junio de 2014).

para los cambios socioeconómicos¹²⁹, trabajando para ello con los Estados miembros por vía de un plan coordinado sobre la IA¹³⁰. Observamos pues que la Estrategia se ha ideado pensando más en el potencial económico que puede obtener la UE que en sus beneficios en el ámbito de la seguridad y defensa. De hecho, la única mención específica a su aplicación en la esfera de la seguridad se limita a resaltar que “ la aplicación de la IA en los sistemas de armas tiene el potencial de cambiar fundamentalmente los conflictos armados y, por lo tanto, plantea serias dudas y preguntas. La UE continuará enfatizando que el derecho internacional, (...), se aplica plenamente a todos los sistemas de armas, incluidos los sistemas de armas autónomos, y que los Estados siguen siendo responsables de su desarrollo y uso en los conflictos armados. La posición de la UE sigue siendo que el control humano debe mantenerse en las decisiones sobre el uso de la fuerza letal y debe integrarse en el ciclo de vida completo de cualquier sistema de arma”¹³¹.

No obstante, más allá de la aplicación de la IA en los sistemas de armas, como pone de manifiesto un estudio publicado por el European Union Institute for Security Studies, la IA puede representar una oportunidad si se utiliza como una herramienta destinada a las misiones y operaciones de la PCSD en las fases de detección, preparación y protección¹³². En la fase de detección, la IA incorporada al Centro de Satélites de la UE podría permitir recopilar información y datos de países geográficamente lejanos en vez de enviar personal técnico a la zona. Además, la IA mejoraría la detección de capacidades a nivel más táctico. Por ejemplo, podría apoyar la elección de localizaciones para llevar a cabo asistencia humanitaria, o la mejor localización en la que establecer campos de refugiados, identificar suministros de agua, etc¹³³. En la fase de preparación, el uso de sistemas habilitados con IA puede tener un rol significativo en los procesos de decisión bajo la CSDP. La IA se utilizaría para clasificar o priorizar políticas en función de un criterio preprogramado y así permitir que los legisladores tengan unos conocimientos de los factores y costes más precisos. En esta fase, también tendría cabida el transporte y la asistencia, entendiendo que la IA puede ser útil para crear vehículos semiautónomos para así proteger convoyes enviados a territorios hostiles, o trabajadores de ONG, personal sanitario o diplomáticos¹³⁴. En la fase de protección, la IA podría ayudar a la UE a la hora de proteger a su personal y mejorar su resistencia en el campo, en el caso de cuerpos militares del CSDP, por ejemplo, mediante sensores de imagen en zonas oscuras u hostiles o el uso robots médicos¹³⁵.

Por tanto, teniendo en cuenta lo expuesto hasta ahora se aprecia que la UE va a tener que seguir ampliando sus esfuerzos por articular estrategias, inversiones y ecosistemas específicos para no quedarse descolgados de la carrera global por ocupar posiciones de

¹²⁹ *Ibid.*, p.4.

¹³⁰ UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones - Plan coordinado sobre la inteligencia artificial”, COM(2018) 795 final de 7 de diciembre de 2018. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22ee84bb-fa04-11e8-a96d-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF (consultado a 20 de junio de 2020).

¹³¹ *Ibid.*, p.9.

¹³² FIOTT, D Y LINDSTROM, G., “Artificial Intelligence What implications for EU security and defence?”, *European Union Institute for Security Studies (EUISS) European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 8 de noviembre 2018, p. 4. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2010%20AI.pdf> (consultado a 20 de junio de 2020).

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*, p.5.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 6.

privilegio y aprovechar las ventajas que la IA pueda aportar en el ámbito de la seguridad y defensa.

4. NUEVA ESTRATEGIA DE IMPULSO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

En septiembre de 2016, los jefes de Estado de los 27 se reunieron en Bratislava para iniciar una reflexión política sobre el desarrollo futuro de una UE con 27 países miembros. Entre otras cuestiones, llamaron la atención sobre la dificultad del entorno geopolítico y se comprometieron a reforzar la cooperación en materia de seguridad y defensa¹³⁶. Ello condujo a que en diciembre de ese mismo año, en cumplimiento de tal compromiso, el Consejo de Europa decidiera poner en marcha una nueva estrategia para fortalecer la PCSD basándose en una serie de instrumentos concretos como son: el Plan de Aplicación de la Estrategia global de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa y el Plan de Acción Europeo de Defensa¹³⁷.

Seguidamente analizaremos cómo la UE aspira a lograr una mayor autonomía estratégica para así poder hacer frente al cambio de paradigma y también los principales mecanismos que contemplan los instrumentos anteriormente indicados para así poder alcanzar este fin, haciendo especial hincapié en la CEP y el FED, al ser las dos grandes novedades. El estudio de cada uno de estos mecanismos se hará a través de la observación de su configuración y posibilidades, así como también de los problemas de implementación que se han presentado hasta el momento.

4.1 Objetivo principal: la autonomía estratégica de la UE

Como pone de manifiesto la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, el terrorismo, las amenazas híbridas, el cambio climático y la inseguridad energética se ciernen tanto sobre nuestra población como sobre nuestro territorio, por lo que un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras, siendo necesario aumentar los esfuerzos¹³⁸.

El concepto de autonomía estratégica es controvertido y tiene distintas interpretaciones según se prime alguna de sus tres dimensiones: política (estrategia), operativa (capacidades) o industrial (equipos) sobre las otras¹³⁹. En la actualidad, la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión no contiene a una definición explícita de autonomía estratégica, aunque resalta la importancia su componente industrial al afirmar que una industria de defensa europea sostenible, innovadora y competitiva es esencial para la autonomía

¹³⁶ UNIÓN EUROPEA, “Declaración y Hoja de Ruta de Bratislava”, Bratislava, 16 de septiembre de 2016, p. 5. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf> (consultado a 21 de junio de 2020).

¹³⁷ Véase los principales resultados de la reunión del Consejo de la Unión Europea de 15 de diciembre de 2016 disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/12/15/> (consultado a 21 de junio de 2020).

¹³⁸ UNIÓN EUROPEA: SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, ““Shared Vision, Common Action...”, *op.cit.*, p.9.

¹³⁹ ARTEAGA, F. “La autonomía estratégica y la defensa europea”, *Real Instituto Elcano*, ARI nº 76/2017, 11 de octubre de 2017. Disponible en: <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> (consultado a 29 de junio de 2020).

estratégica de Europa y para una PCSD creíble¹⁴⁰. La Estrategia Global, además, proponía desarrollar una estrategia específica de defensa que determinara el nivel de ambición, tareas, requisitos y prioridades de capacidades de los Estados miembros¹⁴¹. Sin embargo, esa estrategia de defensa no se llegó a elaborar y, en su lugar, el Consejo de noviembre de 2016 se limitó a adoptar como niveles de ambición prioritarios los de intervenir en los conflictos externos mediante la gestión de crisis, reforzar la capacidad de los países vulnerables y proteger a la población¹⁴². Estos niveles de ambición delimitan la dimensión política de la autonomía estratégica de la PCSD, excluyendo la defensa colectiva de ese ámbito¹⁴³. Así pues, como afirma Félix Arteaga, dentro de tales niveles, la UE podrá actuar con terceros donde sea posible (preferentemente con la OTAN) y unilateralmente cuando y donde sea necesario¹⁴⁴.

La definición de la autonomía estratégica europea obliga a redefinir el concepto de soberanía de cada país. En este sentido, los EEMM deben evaluar qué parcelas de su defensa se europeizan, las capacidades individuales a las que renuncia o el nivel de especialización al que optan¹⁴⁵. No obstante, países como Francia, Alemania, Italia y España disponen de criterios propios de autonomía estratégica que son complementarios con el comunitario. Estos países estiman necesario aumentar la autonomía estratégica de la UE porque complementa, no sustituye, a su propia capacidad nacional, y entienden que puede desarrollarse mediante un esfuerzo colectivo de cooperación¹⁴⁶. Tal es así que este enfoque de complementariedad figura en figura en la Decisión del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece la CEP cuando al anunciar la lista de compromisos vinculantes afirma que debe ayudar a alcanzar el nivel de ambición que la UE definió en las Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa y, por consiguiente, reforzar la autonomía estratégica tanto de los ciudadanos europeos como de la UE¹⁴⁷.

En cualquier caso, independientemente de cómo ha de interpretarse, la autonomía estratégica presenta una serie requisitos que condicionan su viabilidad fáctica a largo plazo como son: la coherencia estratégica y su financiación.

En la esfera política, el primer condicionante es que esa autonomía esté respaldada por una cultura estratégica coherente¹⁴⁸. La experiencia demuestra que sirve de poco manifestar un nivel de ambición político muy elevado si a la hora de ponerlo en práctica no se tiene voluntad real de aplicarlo. Sirva el ejemplo de los grupos de combate que podrían haber actuado autónomamente, pero los EEMM no se han decidido nunca ha utilizarlos ya fuera por razones políticas, financieras u operativas.

¹⁴⁰ UNIÓN EUROPEA: SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, “Shared Vision, Common Action...”, *op.cit.*, p.46.

¹⁴¹ *Ibid.*, p.44.

¹⁴² UNIÓN EUROPEA: CONSEJO, “Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence”, 14149/16, 14 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf> (consultado a 30 de junio de 2020).

¹⁴³ En cumplimiento del concepto estratégico de la Alianza Atlántica aprobado en 2010 considera como funciones básicas de la OTAN la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa.

¹⁴⁴ ARTEAGA, F. “La autonomía estratégica ...”, *op.cit.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ UNIÓN EUROPEA: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes”, DO L núm. 331 de 14 de diciembre de 2017, pp.58. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=ES> (consultado a 28 de junio de 2020).

¹⁴⁸ ARTEAGA, F. “La autonomía estratégica ...”, *op.cit.*

El segundo condicionante es el presupuestario, en tanto que la autonomía estratégica obliga a un esfuerzo presupuestario extra. A diferencia de la OTAN, que ha exigido a sus miembros progresar hacia un porcentaje de gasto común del 2% de su PIB¹⁴⁹, la UE no ha requerido tal objetivo a sus EEMM; en gran parte, esto es debido a que para muchos de los EEMM resulta difícil de conciliar la austeridad presupuestaria y los objetivos de déficit en la eurozona con un incremento elevado de sus presupuestos de defensa, especialmente para países como Francia y España que hasta hace poco estaban inmersas en el procedimiento de déficit excesivo de la Comisión¹⁵⁰. De hecho, como hemos dado a entender al hablar de la brecha coste-eficiencia del gasto en defensa, la Comisión con la creación del FED ha decidido romper con la tradición de no emplear fondos comunes para la defensa y se ha propuesto aumentar la contribución para programas de investigación y desarrollo de capacidades¹⁵¹. Se observa por tanto que para cumplir con el condicionante presupuestario de la autonomía estratégica, el presupuesto comunitario va a cubrir los gastos administrativos y operativos civiles de la PCSD, ya que el coste de las operaciones con implicaciones militares va a seguir estando a cargo de los EEMM que participen en las mismas¹⁵². Las misiones militares de la PCSD son financiadas por dos vías: la primera, el suministro de personal, servicios y medios, financiados nacionalmente, corriendo cada EEMM participante con sus propios gastos y; la segunda, un mecanismo al margen del presupuesto comunitario denominado Athena al cual los EEMM aportan una cuota anual en función de su renta nacional bruta¹⁵³. Athena financia los costes comunes de las operaciones militares de la UE, aunque únicamente asume un porcentaje limitado de los costes totales (entre el 5 y el 15 %)¹⁵⁴.

4.2 Instrumentos y medidas concretas de impulso de la seguridad y defensa

A sabiendas de la importancia de alcanzar un elevado nivel de autonomía estratégica, pasamos a relatar los mecanismos que se han puesto en marcha para ello, teniendo presente tanto las posibilidades como las dificultades que presentan.

4.2.1 Plan de Aplicación de la Estrategia Global en el ámbito de la seguridad y la defensa: la revisión anual coordinada de la defensa y la cooperación estructurada permanente

¹⁴⁹ Véase la configuración de la financiación de la OTAN, disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm (consultado a 29 de junio de 2020).

¹⁵⁰ Véase el panorama del procedimiento de déficit excesivo de la Unión Europea, disponible en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en (consultado a 29 de junio de 2020).

¹⁵¹ UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión Al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de las Regiones - Poner en marcha el Fondo Europeo de Defensa”, COM/2017/0295 final, 7 de junio de 2017, p.4. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0295&from=ES> (consultado a 30 de junio de 2020).

¹⁵² Véase el art. 42.1 TUE según el cual “Los gastos operativos derivados de la aplicación del presente capítulo [Disposiciones específicas sobre la PESC] también correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa”.

¹⁵³ Véase el alcance de la financiación del mecanismo Athena, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/athena/> (consultado a 30 de junio de 2020).

¹⁵⁴ UNIÓN EUROPEA: TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, “Análisis N.º 09/2019: La defensa europea”, 12 de septiembre de 2019, p.27. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REW19_09/REW_EU-defence_ES.pdf (consultado a 27 de junio de 2020).

Como hemos indicado anteriormente, en diciembre de 2016, el Consejo Europeo refrendó el plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa, que define el rumbo que ha de seguirse para desarrollar la política de seguridad y defensa de la UE. Partiendo de la Estrategia Global de la UE, el plan de aplicación se centra en tres prioridades estratégicas: primero, dar respuesta a los conflictos y las crisis exteriores; segundo, aumentar las capacidades de los socios y; tercero, proteger a la UE y a sus ciudadanos¹⁵⁵.

Entre las medidas concretas para alcanzar estas prioridades se encuentran: la puesta en marcha de una Revisión Anual Coordinada de la Defensa (RACD) para mejorar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros y el establecimiento de una Cooperación Estructurada Permanente (CEP) para reforzar la cooperación en materia de defensa entre aquellos Estados miembros que deseen intensificarla¹⁵⁶.

La primera de las medidas, la RACD, es un mecanismo intergubernamental, aplicado de manera voluntaria, cuya finalidad es ofrecer una forma más estructura de desarrollar las capacidades necesarias, sobre la base de una transparencia y unos compromisos mayores de parte de los Estados miembros. Pretende estructurar el proceso de planificación e intensificar la cooperación en la UE mejorando la transparencia y el intercambio de información entre los Estados miembros¹⁵⁷. Mediante el seguimiento sistemático de la AED, el proceso de revisión anual coordinada de la defensa proporciona una descripción general de: los planes de defensa de los Estados miembros, los progresos realizados hacia la consecución de las prioridades del Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC)¹⁵⁸ y la evolución de la colaboración europea.

La primera revisión anual coordinada de la defensa, en forma de prueba piloto, se realizó en otoño de 2018. Para ello la AED desarrolló y fue aprobada Directores de Capacidad de los EEMM la siguiente metodología¹⁵⁹:

- En primer lugar, la recopilación inicial de información. El punto de partida de la AED fue un análisis de toda la información relevante de la RACD ya disponible en su base de datos o que los Estados miembros habían puesto a disposición, incluido el Informe de compromiso de inversión de defensa de la OTAN para aquellos que también son aliados de la OTAN.
- En segundo lugar, los diálogos bilaterales. A continuación, AED entabló diálogos bilaterales con cada Estado miembro, para validar, complementar y consolidar la información inicial recopilada en la fase anterior.

¹⁵⁵ UNIÓN EUROPEA: CONSEJO, “Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy ...”, *op.cit.*, p.4.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p.9 y 13.

¹⁵⁷ UNIÓN EUROPEA: TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, “Análisis N.º 09/2019...”, *op.cit.*, p.59.

¹⁵⁸ El Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC) es un documento y un proceso, desarrollado por la AED en colaboración con el Estado Mayor de la UE y los EEMM. Ofrece un resumen de las necesidades de capacidades, con el objetivo de dotar a los procesos nacionales de planificación de la defensa de mayor coherencia y de apoyar la cooperación de los Estados miembros en el ámbito del desarrollo de capacidades. El PDC de 2018 tiene en cuenta el nuevo nivel de ambición de la UE previsto en la Estrategia Global de la UE, y refleja la necesidad de capacidades “generalizadas”, en particular capacidades terrestres, aéreas, marítimas, espaciales y de ciberguerra sofisticadas.

¹⁵⁹ UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Annual Report 2017”, Bélgica, 12 de marzo de 2018, p.7., disponible en: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2017-annual-report-final> y UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Annual Report 2018”, Bélgica, 22 de marzo de 2019, p.2 y 3, disponible en: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2018-annual-reportbb7ab13fa4d264cfa776ff000087ef0f> (consultado a 27 de junio de 2020)

- En tercer lugar, el análisis de la RACD. Una vez que se completaron los diálogos bilaterales, la AED compiló y analizó las contribuciones de los Estados miembros y elaboró un análisis de la RACD que presentaba datos agregados e identificaba las tendencias con respecto a los planes de gastos de defensa, la implementación de las prioridades resultantes del PDC de 2014 y relevantes para los programas de investigación de defensa, así como oportunidades para la cooperación en defensa.
- En cuarto lugar, el informe de la RACD. El informe final de la RACD, redactado por la AED con base en el resultado de los pasos anteriores, presentó los principales resultados de la revisión, así como las recomendaciones pertinentes.

El primer informe de la RACD señaló algunas tendencias positivas, en particular el nivel de gasto en defensa y la proporción relativa de los programas colaborativos en desarrollo de capacidades entre los Estados miembros¹⁶⁰. También se ha detectado una mayor concienciación y uso por parte de los EEMM de la "Base de datos de colaboración" de AED (CODABA por sus siglas en inglés). La CODABA ahora ofrece más de 7000 archivos sobre los planes de capacidad, programas y equipos en servicio de todos los Estados miembros de la UE, además de Noruega, Serbia y Suiza. Los usuarios de la CODABA pueden así identificar ideas de capacidad, ya sea para la planificación nacional o la cooperación, lo que la convierte en una herramienta esencial para identificar oportunidades de colaboración que luego se seguirán activamente en el marco de RACD¹⁶¹. Sin embargo, la tendencia en el ámbito de investigación y la tecnología en defensa sigue siendo preocupante, ya que ha disminuido el porcentaje de inversiones que recibe¹⁶². De hecho, tan solo ocho EEMM representan el 95% del gasto europeo I + T en defensa. Además, el objetivo colectivo de invertir el 2% del gasto total de defensa en I + T nunca se ha conseguido, lo que pone en peligro la capacidad de los Estados miembros a largo plazo para innovar en el ámbito de las futuras tecnologías¹⁶³.

Más allá de los resultados de la primera RACD, tras la prueba piloto, la AED ha llegado a una serie de conclusiones sobre la funcionalidad del mecanismo en sí. Por lo general valor de manera positiva que por primera vez, gracias a la RACD se tiene la posibilidad de obtener una visión de cómo los Estados miembros están implementando las prioridades del PDC y si están abordando solo a nivel nacional o de manera cooperativa con otros países de la UE¹⁶⁴. Además, como destacara el entonces Director Ejecutivo de la EDA, Jorge Domecq, "la RACD puede llegar proporcionar la información general y las indicaciones necesarias para ayudar a unir la planificación nacional, los proyectos multinacionales de CEP y el FED, mientras que se complementa con los objetivos de planificación de defensa de la OTAN"¹⁶⁵. Por ello, en cuanto al momento y cómo integrar en el futuro los ciclos de la RACD con otras actividades de defensa en Europa, la AED ha decidido que las visitas y consultas bilaterales de

¹⁶⁰ UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, "Coordinated Annual Review on Defence", *EDA factsheet*, 26 de noviembre de 2018, p.1. Disponible en: https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-11-26-factsheet_card (consultado a 27 de junio de 2020).

¹⁶¹ UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, "Inside the engine room. Checking the EU's defence mechanics", *European Defence Matters*, Issue 18, 27 de noviembre de 2019, p.14. Disponible en: [https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/final-full-magazine-edm18-\(pdf\).pdf](https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/final-full-magazine-edm18-(pdf).pdf) (consultado a 27 de junio de 2019)

¹⁶² UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, "Coordinated Annual ...", *op.cit.*, p.1.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, "Inside the engine room. ...", *op.cit.*, p.14.

¹⁶⁵ *Ibid.*

la RACD con los Estados miembros se realicen cada dos años, comenzando en septiembre y terminando en febrero, para que se alineen con el marco de CEP y con las consultas de planificación de defensa de la OTAN y beneficiarse así del esfuerzo de recopilación de datos de este último y evitar cualquier carga innecesaria para los EEMM. En cualquier caso, la AED, destaca que la próxima revisión estratégica de la CEP en 2020 y el próximo informe de la RACD previsto para noviembre de 2020 ofrecerán oportunidades para ajustar los plazos generales de estos diferentes procesos¹⁶⁶.

En el siguiente informe la AED espera ampliar el alcance de la información recopilada y profundizar más en otros aspectos de la industria relacionados con el desarrollo de capacidades, si bien esto presenta un mayor nivel de dificultad debido a las reticencias de muchos Ministerios de Defensa para dar información al respecto dado el nivel de confidencialidad de muchas de las actividades¹⁶⁷.

Como mencionábamos al comienzo de este apartado, la otra principal medida contemplada dentro del Plan de Aplicación de la Estrategia Global en el ámbito de la seguridad y la defensa es la activación de la CEP, introducida por el Tratado de Lisboa en 2009. Esta permite que “los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes” intensifiquen significativamente su colaboración en materia de defensa¹⁶⁸. La CEP es un proceso se trata tanto de un marco permanente como de un proceso estructurado impulsado por los Estados miembros dentro del marco de la UE, su naturaleza es por tanto distinta de la de otros marcos de cooperación ad hoc¹⁶⁹. La CEP quedó formalmente establecida el 11 de diciembre de 2017¹⁷⁰ con la participación de veinticinco Estados miembros¹⁷¹ y comprende tanto el cumplimiento de los compromisos vinculantes de alto nivel¹⁷² como el desarrollo de proyectos de defensa colaborativos¹⁷³.

A diferencia de la RACD, una característica fundamental de la CEP es la naturaleza jurídicamente vinculante de los compromisos previstos. Los EEMM participantes acordaron veinte compromisos para invertir, planificar, desarrollar y operar capacidades de defensa. El AR evalúa anualmente el estado del cumplimiento de los compromisos a partir de los planes nacionales de aplicación presentados por los Estados miembros.

En cuanto a los proyectos colaborativos, hasta la fecha, el Consejo ha adoptado un total de 47 proyectos que se ocupan tanto del desarrollo de capacidades como de las operaciones¹⁷⁴. La participación de los Estados miembros en proyectos concretos es voluntaria; actualmente intervienen en cada proyecto una media de cinco Estados miembros. Las capacidades desarrolladas en el marco de la CEP son propiedad de los Estados miembros, que pueden decidir utilizarlas en otros marcos, como por ejemplo la OTAN¹⁷⁵.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Art. 42.6, art. 46 y Protocolo 10 del TUE.

¹⁶⁹ UNIÓN EUROPEA: TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, “Análisis N.º 09/2019...”, *op.cit.*, p. 60.

¹⁷⁰ UNIÓN EUROPEA: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Decisión (PESC) 2017/2315 ...”, *op.cit.*, pp.57 a 77.

¹⁷¹ *Ibid.*, pp.58, art. 2.

¹⁷² *Ibid.*, pp.62.

¹⁷³ *Ibid.*, pp.58, art. 5.

¹⁷⁴ Véase la lista completa de los proyectos a desarrollar a través de la PESCO, disponible en: <https://pesco.europa.eu/> (consultado a 28 de junio de 2020).

¹⁷⁵ UNIÓN EUROPEA: TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, “Análisis N.º 09/2019...”, *op.cit.*, p. 61.

La activación de la CEP es un logro real ya que, como destaca Sven Biscop, es un instrumento de integración diferenciada¹⁷⁶ dentro de la UE con un gran potencial¹⁷⁷. El objetivo de la CEP a largo plazo es llegar a crear “force package”, entendido como un conjunto coherente que abarque todo el espectro de las fuerzas y complemente a la OTAN, que seguirá siendo la piedra angular de la defensa colectiva para sus miembros¹⁷⁸. Además, en última instancia, la CEP ofrece la oportunidad de reforzar la política de defensa común y puede ser parte de una posible evolución hacia una defensa común, si así lo decide el Consejo mediante una votación unánime tal como dispone el artículo 42.2 TUE.

Sin embargo, la CEP no funciona todo lo bien que podría, pues como Biscop pone de manifiesto por un lado los 20 compromisos vinculantes no han recibido mucha atención y; por otro, aunque es mucha la actividad que suponen los 47 proyectos adoptados, estos no abordan eficazmente las deficiencias prioritarias¹⁷⁹. Si la CEP no va aún por el buen camino es debido, principalmente, a una doble problemática: la ausencia de un objetivo preciso y la arraigada cultura de incumplimiento¹⁸⁰. De hecho, el núcleo operativo de la PCSD lo configuran un PDC no vinculante que no fija objetivos por países, sino objetivos generales para la UE en su conjunto, y un olvidado Objetivo Global que no solo no revisa desde 1999¹⁸¹, sino que es insuficiente para alcanzar las prioridades fijadas por la Estrategia Global¹⁸². Por tanto, si esta sigue siendo la base de referencia y los EEMM se niegan a definir con más detalle qué tipo de “force package” quieren construir a través de la CEP, va a ser difícil que llegemos a ver una acción coherente y decidida¹⁸³. La CEP es una iniciativa de capacidades, por lo que no puede llegar a cumplir con lo prometido si las capacidades deseadas no están definidas. La propuesta alemana de establecer un “Strategic Compass” específico para la PCSD podría llegar a solucionar la falta de una estrategia político-militar actualizada que exprese claramente qué responsabilidades de seguridad y defensa están realmente los EEMM dispuestos a asumir a través de la PCSD, para qué fines, a través de qué tipo de operaciones (altas y bajas intensidad), a qué escala y con qué concurrencia¹⁸⁴. Esta sería una ruta alternativa a la de la actualización del Objetivo Global de 1999, pero difícilmente pueda ser llevada a cabo antes de la revisión estratégica de la CEP prevista para este año¹⁸⁵.

Con la CEP avanzando más lento de lo deseado por su falta clara de propósito, el Gobierno francés ha impulsado la fuerza militar Iniciativa Europea de Intervención (IEI) dispuesta a actuar en crisis cerca de las fronteras de Europa sin la OTAN ni Estados Unidos.

¹⁷⁶ La integración diferenciada se define como cualquier modalidad de integración o cooperación que permite a los Estados (miembros de la UE y no miembros) y entidades subestatales trabajar juntos de manera flexible y no homogénea.

¹⁷⁷ BISCOP, S., “European Defence: Give PESCO a Chance”, *Survival*, Vol. 60, No. 3, pp. 161-180, p. 178. Disponible en: <https://biblio.ugent.be/publication/8565071/file/8565073.pdf>

¹⁷⁸ Véase el Anexo I “Principios de la Cooperación Estructurada Permanente” en UNIÓN EUROPEA: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Decisión (PESC) 2017/2315 ...”, *op.cit.*, pp.70, párr.3.

¹⁷⁹ BISCOP, S. “European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance”, *EU IDEA policy papers*, No. 1, 5 de mayo de 2020, p.1. Disponible en: https://www.iai.it/sites/default/files/euidea_pp_1.pdf

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Aún así, formalmente, el Objetivo Global sigue siendo la base de gran parte del esfuerzo en el desarrollo de capacidades de la UE.

¹⁸² BISCOP, S. “European Defence and PESCO...”, *op.cit.*, p.1.

¹⁸³ *Ibid.*, p.7.

¹⁸⁴ BISCOP, S., “From Global Strategy to Strategic Compass: Where Is the EU Heading?”, *EGMONT - Security Policy Paper Brief*, No.121, 17 de diciembre de 2019. Disponible en: http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/12/SPB121_FINAL.pdf?type=pdf (consultado a 28 de junio de 2020).

¹⁸⁵ BISCOP, S. “European Defence and PESCO...”, *op.cit.*, p.1.

En esta coalición al margen de la UE participan Alemania, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Países Bajos, España, Portugal y Reino Unido¹⁸⁶. Como sostiene el analista Nick Witney, la IEI se forja para poder llevar a cabo rápidamente la evacuación de un país en guerra, una operación militar o la asistencia a un país tercero en caso de desastre natural, puesto que la CEP a pesar de estaba destinada al subconjunto de los Estados europeos más capacitados y ambiciosos militarmente, ha terminado incluyendo un enfoque excesivamente integrador incluyendo a 25 EEMM¹⁸⁷.

Así las cosas, para que la CEP funcione parece claro que se necesita un “núcleo dentro del núcleo”, es decir un subconjunto dentro de los Estados participantes en la CEP que tomen la iniciativa y actúen. Para ello se recomienda¹⁸⁸:

- Centrar la CEP en un objetivo concreto. Por ejemplo, convertir el “Crisis Response Operation Core (CROC)” en el proyecto central de la CEP, debiendo adaptarse el resto de proyectos a él. Esto favorecería la elaboración un “force package” multinacional a partir de brigadas nacionales como componente básico.
- Priorizar los proyectos más importantes, especialmente los habilitadores estratégicos (comando y control, transporte, inteligencia, etc.). La financiación del FED podría así destinarse a estos proyectos estratégicamente relevantes, en lugar de distribuirse entre docenas de proyectos más pequeños.
- Promover la cultura del cumplimiento: Una solución efectiva para este fin sería enlazar el PDC y el Proceso de Planificación de Defensa de la OTAN (NDPP por sus siglas en inglés), haciendo el primero también vinculante. Se podría de este modo insertar un nivel de ambición de la UE en el NDPP, estableciendo objetivos colectivos vinculantes para el grupo de Estados aliados la OTAN que a su vez son miembros de la UE. La OTAN y la UE decidirían conjuntamente sobre estos objetivos colectivos.

4.2.2 Plan de Acción Europeo de Defensa: el Fondo Europeo de Defensa

Para generar capacidades de seguridad y defensa comunes acordes con el nuevo nivel de ambición de la UE se necesita más solidaridad, inclusive con el apoyo del presupuesto de la Unión. Hasta ahora, los presupuestos de defensa de los Estados se venían utilizando de manera poco eficiente debido a la fragmentación del mercado europeo de defensa¹⁸⁹, la costosa duplicación de capacidades militares y la insuficiente colaboración industrial¹⁹⁰ y la ausencia de interoperabilidad. De hecho, se estima que la falta de cooperación entre los EEMM en el ámbito de la defensa y la seguridad cuesta anualmente entre 25 mil y 100 mil millones de

¹⁸⁶CALERO SÁNCHEZ, F.J. “Perspectivas de una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) ...”, *op.cit.*

¹⁸⁷ WITNEY, N., “Macron and the European Intervention Initiative: Erasmus for soldiers?”, *European Council on Foreign Relations*, 22 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.ecfr.eu/article/commentary_macron_and_the_european_intervention_initiative_erasmus_for_sold (consultado a 20 de junio de 2020).

¹⁸⁸ BISCOP, S., “Give us the real PESCO, please!”, *EGMONT*, 14 de mayo de 2020. Disponible en: <http://www.egmontinstitute.be/give-us-the-real-pesco-please-2/> (consultado a 9 de julio de 2020)

¹⁸⁹ Muestra de ello es la existencia de 178 sistemas de armamento diferentes en Europa, frente a los 30 de los Estados Unidos.

¹⁹⁰ Según datos de la Comisión Europea más del 80 % de la adquisición y más del 90 % de la investigación y el desarrollo tecnológico se llevan a cabo a nivel nacional, lo que resulta una clara muestra de la falta de cooperación entre los EEMM de la UE.

euros¹⁹¹ y que la adquisición en común podría suponer un ahorro de hasta el 30 % del gasto anual en defensa¹⁹². Se observa pues, como esta situación pone en riesgo que la UE pueda alcanzar el nuevo y más elevado nivel de ambición marcado en el plan de aplicación de la Estrategia Global en materia de seguridad y defensa.

Para hacer frente a estos problemas, el 30 de noviembre de 2016, la Comisión Europea presentó el Plan de Acción Europeo de Defensa¹⁹³. En su discurso de presentación, el entonces presidente de la Comisión Jean Claude Juncker hacía la siguiente declaración: “Para garantizar nuestra seguridad colectiva, tenemos que invertir en el desarrollo común de tecnologías y equipos de importancia estratégica, y esto incluye desde las capacidades terrestres, aéreas, marítimas y espaciales, hasta la ciberseguridad. Para ello es necesario que los Estados miembros cooperen más y pongan más en común los recursos nacionales. Si Europa no cuida de su propia seguridad, nadie más va a hacerlo por ella. Con una base industrial de defensa que sea fuerte, competitiva e innovadora, tendremos autonomía estratégica”¹⁹⁴.

El Plan de Acción Europeo de defensa, resulta pues un instrumento imprescindible si para alcanzar el nuevo nivel de ambición de la UE en materia de seguridad y defensa. Sus principales objetivos son: mejorar la relación coste-eficacia del gasto en defensa, mejorar la cooperación en materia de defensa y el refuerzo del mercado único de la defensa¹⁹⁵. Para ello, el Plan insta a fomentar las inversiones en la industria de defensa, refuerza del mercado único de la defensa y crear un Fondo Europeo de Defensa. Esta última es sin duda la medida estrella en tanto que rompe con el tabú de la Comisión sobre el uso del presupuesto comunitario para financiar la PCSD.

Respecto al fomento de las inversiones en la industria de defensa, el plan llama la atención sobre la importancia del acceso a la financiación para las pymes y los proveedores no tradicionales, y al fomento de las inversiones en las cadenas de suministro de la defensa, ya que las pymes y las empresas intermedias constituyen la espina dorsal del sector de la defensa de muchos EEMM y desempeñan, además, un papel central para la base industrial europea en el ámbito de la defensa y la cadena de valor¹⁹⁶. Por ello, la Comisión ha decidido apoyar los esfuerzos del Banco Europeo de Inversiones¹⁹⁷ por mejorar la adaptación de los criterios de

¹⁹¹UNIÓN EUROPEA: SERVICIO DE ESTUDIOS DEL PARLAMENTO EUROPEO, “The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy”, Bruselas, 15 de noviembre de 2013, p.8. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/494466/IPOL-JOIN_ET%282013%29494466_EN.pdf (consultado a 1 de julio de 2020).

¹⁹² CONFERENCIA DE SEGURIDAD DE MUNICH, “Munich Security Report 2017 - Post-Truth, Post-West, Post-Order?”, 8 de febrero de 2017, p.16. Disponible en: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/MunichSecurityReport2017.pdf> (consultado a 1 de julio de 2020).

¹⁹³ UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones - Plan de Acción Europeo de la Defensa”, COM(2016) 950 final, 30 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=en> (consultado a 30 de junio de 2020).

¹⁹⁴ Véase el Comunicado de Prensa de la Unión Europea de 30 de noviembre de 2016 “el Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa”. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_4088 (consultado a 30 de junio de 2020).

¹⁹⁵ UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones - Plan de Acción Europeo de la Defensa”, *op.cit.*, p.5 y 6.

¹⁹⁶*Ibid.*, p.12.

¹⁹⁷ Dentro de los límites de los Tratados, el BEI puede conceder préstamos, garantías y productos de capital para la expansión de actividades de doble uso en curso, lo cual liberaría nuevas oportunidades para algunas partes de

préstamo al sector de la defensa¹⁹⁸. Además, también va a promover a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) la cofinanciación, de proyectos de inversión productiva y de la modernización de las cadenas de suministro en el sector de la defensa, a condición de que la inversión refuerce la cohesión económica, social y territorial¹⁹⁹.

En cuanto al fomento del mercado único de defensa, la Comisión ha decidido trabajar por la aplicación efectiva de la Directiva sobre la contratación pública en el ámbito de la defensa y la seguridad y de la Directiva sobre las transferencias en la UE, para así conseguir facilitar la participación transfronteriza en la contratación pública en el sector de la defensa, apoyar el desarrollo de normas industriales y promover la contribución de políticas sectoriales, como por ejemplo los programas espaciales de la UE, a las prioridades comunes de seguridad y defensa²⁰⁰.

Pasamos ahora a la medida revelación, el FED, cuyo reglamento está aún en fase de propuesta, pendiente de ser aprobado de manera definitiva por el Parlamento Europeo y el Consejo²⁰¹. El FED se concibe como un instrumento destinado a fomentar la competitividad y la capacidad de innovación de la base tecnológica e industrial de la defensa europea, contribuyendo así a la autonomía estratégica de la UE. Su objetivo es poner en marcha programas de cooperación que no existirían sin la contribución de la UE, apoyando actividades de investigación y desarrollo con el fin de proporcionar los incentivos necesarios para impulsar la cooperación en todas las fases del ciclo industrial²⁰².

El FED incluye dos secciones complementarias una de investigación y otra de desarrollo de capacidades²⁰³. La sección de investigación se concibe para financiar la investigación colaborativa en tecnologías de defensa innovadoras como la electrónica, los metamateriales, el software encriptado o la robótica. Por otra parte, a través de la sección de desarrollo de capacidades, los EEMM pueden adquirir juntos determinados activos y reducir así los costes. Tales capacidades serían acordadas por los Estados miembros, que serían los propietarios de la tecnología y el equipo. Por ejemplo, los Estados miembros podrían invertir conjuntamente en tecnología de drones o comprar al por mayor helicópteros para reducir los costes²⁰⁴. Las secciones se complementan a su vez con un mecanismo de coordinación llamado

la cadena de suministro de la defensa, en concreto para las pymes y las empresas de mediana capitalización (midcaps).

¹⁹⁸ UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones - Plan de Acción Europeo de la Defensa”, *op.cit.*, p.13.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p.14.

²⁰⁰ *Ibid.*, p.16.

²⁰¹ UNIÓN EUROPEA: PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa”, COM(2018) 476, 13 de junio de 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2018:0476:FIN> (consultado a 30 de junio de 2020).

²⁰² *Ibid.*, p.2.

²⁰³ UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión Al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de las Regiones - Poner en marcha el Fondo ...”, *op.cit.*, p.4y 5.

²⁰⁴ Véase el Comunicado de prensa de la Unión Europea de 7 de junio de 2017 “el Fondo Europeo de Defensa: 5 500 millones de euros anuales para impulsar las capacidades de defensa de Europa”. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_1508 (consultado a 1 de julio de 2020).

Consejo de Coordinación, que reúne a la Comisión, al Alto Representante, a los Estados miembros, a la Agencia Europea de Defensa y a la industria, según proceda²⁰⁵.

Sucintamente se pueden resaltar las siguientes características fundamentales de la configuración del FED:

- En los proyectos colaborativos deben participar por lo menos tres entidades admisibles de tres Estados miembros o países asociados.
- El nivel de financiación propuesto puede ser de hasta el 100 % en el caso de la fase de investigación y la cofinanciación de entre el 20 y 80 % (junto con los presupuestos de los Estados miembros) para la fase de desarrollo.
- Se prevén bonificaciones en forma de porcentajes de financiación mayores para promover la participación de las pymes y las empresas de mediana capitalización y para los proyectos de la CEP.

En la práctica, a lo largo del período 2017-2020 se han establecido dos programas piloto con la finalidad de poner a prueba la viabilidad y valor añadido de actuar a nivel de la UE y así realizar los preparativos de cara al FED que se aplicará a partir el próximo MFP 2021-2027. De un lado, se ha puesto en marcha la Acción Preparatoria de la Unión sobre Investigación en materia de Defensa, dotada con 90 millones de euros destinados a apoyar proyectos de investigación y tecnología para 2017-2019 y; por otro lado, el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (PEDID), dotado con 500 millones de euros destinados a cofinanciar proyectos industriales conjuntos en fase de desarrollo para 2019-2020^{206 207}.

Para el próximo MFP, el FED, a partir de la Acción Preparatoria de la Unión sobre Investigación en materia de Defensa y el PEDID, integra los componentes de investigación y desarrollo en un fondo comunitario propiamente dicho, con un aumento considerable de la financiación, que pasa de 590 millones de euros a 13.000 millones, lo que supone 22 veces más que en el actual ciclo de siete años. La propuesta actual está dotada de un presupuesto de 13.000 millones de euros, de los cuales, 4.100 millones de euros están destinados a investigación, y 8.900 millones de euros a desarrollo²⁰⁸, lo cual sitúa a la UE como cuarto contribuyente europeo más grande a actividades de I+D en el ámbito de la defensa.

Por lo general, en el ámbito académico el FED se ve como una oportunidad de avanzar en el nuevo y mayor nivel de ambición de la UE, si bien existen determinados riesgos que pueden entorpecer la efectividad de los resultados que a través del mismo se puedan alcanzar. En primer lugar, la mayor implicación de la Comisión en el ámbito de la seguridad y defensa por vía de los fondos puede dar lugar a lo que se conoce como “decoupling” entre los aspectos

²⁰⁵ UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones - Plan de Acción Europeo de la Defensa”, *op.cit.*, p.6.

²⁰⁶ ÁLVAREZ, G. e IGLESIAS, J., “Acción Preparatoria de la Unión sobre Investigación en materia de Defensa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 22 de enero de 2018, p.9. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO08-2018_Plan_Accion_Europeo_Defensa_GregorioAlvarez-JesusIglesias.pdf (consultado a 1 de julio de 2020).

²⁰⁷ La respuesta a esta iniciativa ha sido especialmente notable desde España. De un total de 400 empresas que acudieron a la convocatoria de 2019, alrededor de un 10 % eran españolas. Tras Francia, España ha sido el segundo país europeo con mayor participación.

²⁰⁸ Véase Anexo III: Estructura y financiación del Fondo Europeo en Defensa.

político-estratégicos y tecnológico industriales de la seguridad y defensa Europea²⁰⁹. De este modo, los aspectos político-estratégicos seguirían una lógica intergubernamental de la mano del Consejo, el Servicio Europeo de Acción Exterior, el Estado Mayor de la UE, etc.; mientras que los económico-industriales seguirían una lógica comunitaria por medio de la Comisión y Parlamento. En definitiva, dadas las discrepancias entre los EEMM respecto a cuestiones tan fundamentales en torno al uso de la fuerza o las regiones geoestratégicamente prioritarias para Europa, existe el riesgo de que los avances que se deriven de acción de la Comisión en el ámbito industrial no se vean correspondidos por una mayor cohesión entre Estados miembros en los aspectos políticos y estratégicos de la defensa europea.

Ante esta situación, los expertos (y los dirigentes algunos EEMM de mediano y pequeño peso dentro de la Unión como Polonia²¹⁰), tienen ciertas reservas y se cuestionan si los fondos europeos servirán finalmente para apoyar la investigación y desarrollo de equipos que aumenten la autonomía estratégica europea –diseñados con el respaldo de la industria y los usuarios finales y siguiendo la metodología del Desarrollo de Capacidades de la AED; o si por el contrario los fondos se canalizarán hacia prioridades particulares de la Comisión o de los países dominantes como Francia, Alemania o España, dando lugar a proyectos que no aporten mucho a la autonomía estratégica²¹¹. En cualquier caso, no debemos olvidar que la irrupción de la Comisión Europea en el ámbito de la seguridad y la defensa es fruto de la petición de los propios jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo²¹².

Por otro lado, tras el azote de la Covid-19, la dotación presupuesta con la que va a contar el FED una vez el Consejo y el Parlamento Europeo aprueben el nuevo MFP va a ser previsiblemente puede ser bastante menor a la proyectada, dadas las fuertes caídas del PIB²¹³ sobre todo en los países más afectados por la pandemia y el aumento de la división Norte/Sur entre los EEMM a raíz de los efectos de la pandemia y cómo hacerles frente. En estos momentos de incertidumbre, la UE aborda la negociación final del nuevo MFP centrandolo en un plan de recuperación económica y social a raíz de la pandemia, por lo que todo indica que el impulso definitivo a la política de defensa común europea en términos económicos quede todavía lejano y se posponga. En este sentido, la Comisión recientemente ha puesto de manifiesto que se necesita una actuación decidida para hacer frente a estas necesidades, eliminar el déficit global de inversión pública y privada de al menos 1,5 billones euros, reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia y que la Unión avance con paso firme por la senda de una recuperación sostenible y resiliente y propone aprovechar todo el potencial del presupuesto de la UE para movilizar la inversión y concentrar el apoyo financiero en los primeros, cruciales, años de la recuperación²¹⁴. Por ello, en esta comunicación, donde se revisa la propuesta de la dotación del FED, la Comisión la rebaja de los 13.0000

²⁰⁹ ARTEAGA, F., Y SIMÓN, L. (eds.), “El Fondo Europeo de Defensa ...”, *op.cit.*, p.17.

²¹⁰ CALERO SÁNCHEZ, F.J. “Perspectivas de una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) ...”, *op.cit.*

²¹¹ ARTEAGA, F., Y SIMÓN, L. (eds.), “El Fondo Europeo de Defensa ...”, *op.cit.*, p.17.

²¹² *Ibid.*, p.18.

²¹³ La pandemia de la Covid-19 producirá una caída del PIB en la UE del 7,4 % durante 2020, la mayor de su historia, mientras que en la eurozona también se registrará un descenso récord del 7,7 %, según las previsiones macroeconómicas de la Comisión Europea.

²¹⁴ UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones - El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa”, COM(2020) 442 final, 27 de mayo de 2020, p.1. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF (consultado a 1 de julio de 2020).

millones inicialmente previstos para el periodo 2021-2027 a 8.000 millones²¹⁵. Por tanto, queda por ver si una vez se apruebe de manera definitiva el fondo, los resultados que a través de él se obtengan sean cercanos a los esperados y la base industrial de la defensa europea se más innovadora y competitiva.

5. CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto hasta ahora podemos llegar a varias conclusiones que nos van a permitir dar respuesta a la pregunta que nos planteábamos al comienzo de la investigación: si el impulso dado a la PCSD se trata de una realidad que lleve a resultados efectivos o; por el contrario, de un espejismo por parecer efectivo en teoría pero no en la práctica.

La primera conclusión a la que llegamos es que el problema originario o de partida en el desarrollo de la PCSD es su afectación al núcleo duro de la soberanía estatal. Este hecho la lastra a la lógica de la intergubernamentalidad y a una mayor lentitud para su desarrollo en comparación con otras políticas de la Unión Europea, que resulta en una apreciación multinivel de la seguridad y gestión de crisis que en ocasiones se refleja en intereses y recursos con tendencia a solaparse. Por tanto, a pesar de que su nombre pueda llevar a confusión, la PCSD es la menos común de todas las políticas comunitarias y los Estados se muestran reticentes a avanzar hacia una mayor integración y a ponerse de acuerdo en cuestiones tan sensibles el uso de la fuerza o las prioridades geoestratégicas. Esto ha provocado que a lo largo de los años el marco jurídico que la configura haya sido poco ambicioso y que los mayores logros hayan venido a través del desarrollo de misiones civiles limitadas al mantenimiento de la paz y prevención de conflictos fuera del territorio, dada la necesidad de tomar decisiones de forma unánime.

La segunda conclusión es que en el actual contexto internacional, los mayores desafíos para la seguridad y la defensa de los ciudadanos europeos son de índole global y la mejor respuesta sólo es posible a través de una UE con un mayor nivel de ambición y autonomía a nivel estratégico que redunde en un mayor protagonismo internacional. Los desafíos como hemos visto son muy diversos. Algunos tienen un corte más vinculado a la vertiente tradicional de los conflictos armados o el terrorismo, pero en cualquier caso las formas cada vez están más relacionadas por los avances en la tecnología y en la inteligencia artificial que pueden llegar a ser usados tanto para perpetrar ataques como para defenderse. Además, las recientes tensiones en lo que a la relación transatlántica respecta es otro de los motivos que impulsa a la UE a buscar un mayor margen de maniobra por sí sola, para lo cual es imprescindible que también se avance en reducir la brecha coste-eficiencia en lo que al gasto en defensa y a su operatividad se refiere y para ello es necesario que los países de la UE no sólo aumenten sus dotaciones presupuestarias sino que el mercado de defensa entre los EEMM esté menos fragmentado.

La tercera conclusión es que la autonomía estratégica de la Unión puede no llegar a alcanzarse de persistir los problemas de implementación de los mecanismos ideados para el impulso de la PCSD. Para hacer frente al nuevo contexto global, la UE por vía del Plan de Aplicación de la Estrategia Global en el ámbito de la seguridad y la defensa se marca tres prioridades: dar respuesta a los conflictos y las crisis exteriores, aumentar las capacidades de los socios y proteger a la UE y a sus ciudadanos. Estos elementos determinan el nivel de ambición de la autonomía estratégica de la Unión que requiere para lograrlo una mayor

²¹⁵*Ibid.*, p.13.

coherencia estratégica y un mayor esfuerzo presupuestario. Las principales medidas adoptadas para ello, como hemos visto, consisten en: la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (RACD) que nos da una visión general de dónde se está en cuanto a capacidades de seguridad y defensa; la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) mecanismo previsto en el TUE y que se activa por primera vez en aras de que aquellos Estados que cumplan los criterios más elevados de capacidades militares, suscriban compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes y; finalmente, el Fondo Europeo de Defensa (FED) concebido para por primera vez, destinar parte del presupuesto comunitario, a la implementación de proyectos de defensa cooperativa.

A través de estos elementos debería ser posible que la nueva Estrategia para potenciar la PCSD terminara por configurar una verdadera “defensa de la UE”, entendiendo como tal el proceso político de integración en el que los Estados miembros ponen en común sus políticas y recursos nacionales en coordinación con las instituciones europeas lo que conllevaría un compromiso político supranacional a largo plazo y a una verdadera autonomía estratégica de la Unión²¹⁶. Sin embargo, a través del análisis realizado a lo largo del trabajo puede deducirse que la hipótesis planteada en la introducción es correcta en tanto que existe el riesgo de que los esfuerzos realizados caigan en saco roto, como es tradición en este ámbito, por problemas y obstáculos de implementación, lo cual derivaría en que la nueva Estrategia terminara por ser más propia de una “defensa europea”, es decir, de una cooperación voluntaria entre países situados en Europa, cuyos intereses militares coinciden coyunturalmente. Siendo la mayor muestra de esta tendencia el desarrollo de mecanismos al margen de la UE como la Iniciativa Europea de Intervención (IEI) vienen a ensombrecer la CEP.

La causa de que surjan este otro tipo de iniciativas consideramos que se encuentra mayormente en los siguientes problemas de implementación : primero, la desviación del concepto de CEP aprobado en 2017, de corte inclusivo, sobre el previsto en el TUE, de corte exclusivo; segundo, la falta de un objetivo estratégico preciso y; tercero, la cultura de incumplimiento. Así pues, y dando respuesta a la pregunta de investigación planteada, si se sigue avanzando en la nueva Estrategia de impulso de la PCSD sin tener en cuenta estos problemas y no se actúa de modo consecuente para ponerles solución esta quedará reducida será un mero espejismo de lo que en teoría podía haber llegado a ser.

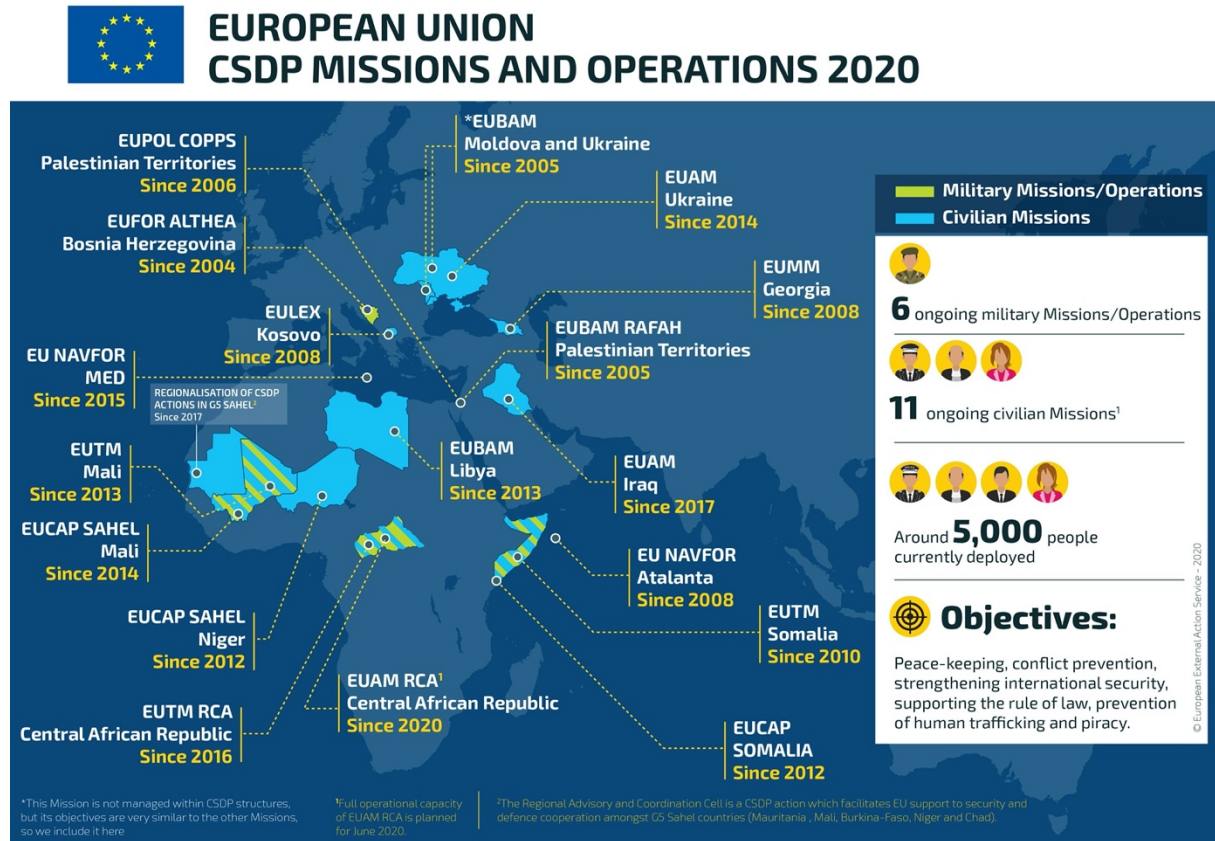
En cualquier caso, aún se está a tiempo de hacer correcciones, puesto que como afirma Andrés Ortega “la CEP es proceso que va a tardar, que ha empezado, pero que no dejará frutos hasta pasado 2025”²¹⁷. Por tanto, se podría llegar a lograr que esta nueva Estrategia para el impulso de la PCSD sea una realidad y no un espejismo si se toman en consideración medidas como las aquí recomendadas: en primer lugar, centrar la CEP en un objetivo concreto como el CROC; en segundo lugar, priorizar los proyectos más importantes dirigiendo los fondos FED a ellos y; en tercer lugar, promover la cultura del cumplimiento haciendo vinculante el Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC).

²¹⁶ ARTEAGA, F., “Que no nos den gato (defensa europea) por liebre (defensa de la UE)”, *Real Instituto Elcano*, 23 de enero de 2020. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/que-no-nos-den-gato-defensa-europea-por-liebre-defensa-de-la-ue/> (consultado a 1 de junio de 2020).

²¹⁷ CALERO SÁNCHEZ, F.J. “Perspectivas de una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) ...”, *op.cit.*

ANEXOS

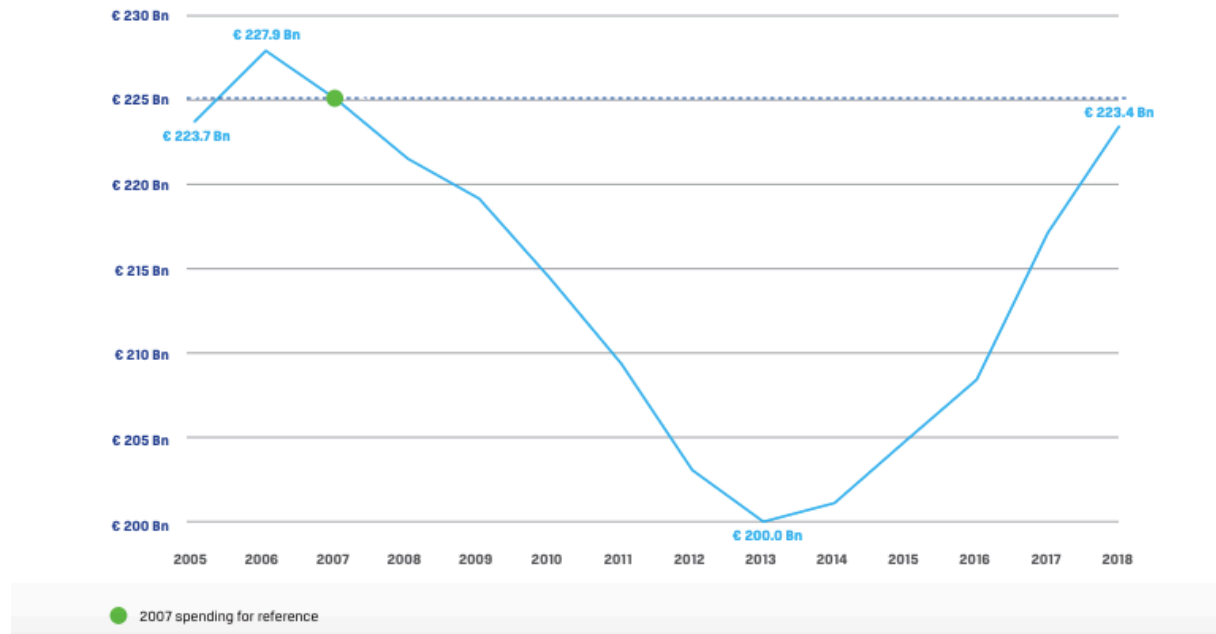
Anexo I: Misiones civiles y militares de la PCSD.



Fuente: Servicio Europeo de Acción Exterior.

Anexo II: Gasto de los Estados Miembros de la AED en Defensa.

FIGURE 1. Total Defence Expenditure (constant 2018 prices), 2005 - 2018



Fuente: Agencia Europea de Defensa.

Anexo III: Estructura y financiación del Fondo Europeo de Defensa.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

BIBLIOGRAFÍA.

A. Fuentes doctrinales:

AGUIRRE DE CÁRCER Y GARCÍA DEL ARENAL, M. “La adaptación de la OTAN 2014-2017”, *Cuadernos de Estrategia (Ejemplar dedicado a: OTAN: presente y futuro)*, Vol.191, 2017, pp.15-50.

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO RAIGÓN, R. (eds.), *Curso de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 1ªEd., Tecnos, 2011.

ALLEN G. y CHAN T. “Artificial Intelligence and National Security”, *Belfer Center for Science and International Affairs*, julio 2017.

ALP KOCAK, K., DE MICCO, P. y FELICI, A., “The quest for natural gas pipelines. EU and Eastern Partner energy policies: Security versus transit benefits”, *EPRS European Parliamentary Research Service and Directorate General for External Policies*, julio de 2016.

ÁLVAREZ, G. e IGLESIAS, J., “Acción Preparatoria de la Unión sobre Investigación en materia de Defensa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 22 de enero de 2018.

ARIAS GIL, E., “El futuro del terrorismo nuclear en la táctica de los actores individuales”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Vol.12, 2018, pp.49-76.

ARTEAGA, F. “ Contexto estratégico de la inteligencia artificial”, *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*, D. T. 06/2018.

ARTEAGA, F. “La autonomía estratégica y la defensa europea”, *Real Instituto Elcano*, ARI nº 76/2017, 11 de octubre de 2017.

ARTEAGA, F., “¿La Estrategia Global de la UE?...déjela ahí”, *Real Instituto Elcano*, 29 de junio de 2016.

ARTEAGA, F., “El presidente Macron y la “muerte cerebral” de la OTAN”, *Real Instituto Elcano*, 11 de noviembre de 2019.

ARTEAGA, F., “Que no nos den gato (defensa europea) por liebre (defensa de la UE)”, *Real Instituto Elcano*, 23 de enero de 2020.

ARTEAGA, F., y SIMÓN, L. (eds.), “El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española”, *Elcano Policy Paper*, enero 2019.

BISCOP, S. , “European Defence: Give PESCO a Chance”, *Survival*, Vol. 60, No. 3, pp. 161-180.

BISCOP, S. “European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance”, *EU IDEA policy papers*, No. 1, 5 de mayo de 2020.

BISCOP, S., “From Global Strategy to Strategic Compass: Where Is the EU Heading?”, *EGMONT - Security Policy Paper Brief*, No.121, 17 de diciembre de 2019.

BISCOP, S., “Give us the real PESCO, please!”, *EGMONT*, 14 de mayo de 2020.

BLANCO NAVARRO, J.M., “Seguridad e inteligencia 10 años después del 11-S”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 7 de septiembre de 2011.

BLANCO, J.M y COHEN, J., “Inteligencia artificial y poder”, ARI nº 93/2018, *Real Instituto Elcano*, 24 de julio de 2018.

BUCHAN, R., “Cyber espionage and international law”, en TSAGOURIAS, N. y BUCHAN, R. (eds.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015, pp-168-189.

CALERO SÁNCHEZ, F.J. “Perspectivas de una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) entre países de la UE”, *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 5 de noviembre de 2018, 40/2018.

CALLE, F., “La actual situación de ISIS y sus implicancias a nivel mundial”, *Anales de la Academia de Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Tomo XLI, 2014, pp.3-8.

CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, C. “COVID-19. Consideraciones sobre sus efectos en la industria de defensa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 7 de mayo de 2020.

COLOM PIELLA, G., “¿El auge de los conflictos híbridos?”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 24 de octubre de 2014.

DÍAZ, J., “La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 31 de mayo de 2018.

ENSEÑAT Y BEREÁ, A., “La estrategia europea de seguridad”, *Cuadernos de estrategia (Ejemplar dedicado a: La seguridad y la defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades)*, Vol. 129, 2004, pp.78-117.

FANJUL FERNÁNDEZ, M^a. L., “El mensaje persuasivo radical: yihadismo y redes sociales”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 23 de octubre de 2015.

FIOTT, D Y LINDSTROM, G., “Artificial Intelligence What implications for EU security and defence?”, *European Union Institute for Security Studies (EUISS) European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 8 de noviembre 2018.

GONZÁLEZ MARTÍN, A., “Las nuevas tensiones por el reparto de cargas, compromisos y responsabilidades en la OTAN y la brecha de culturas estratégicas”, *Cuadernos de Estrategia (Ejemplar dedicado a: OTAN: presente y futuro)*, Vol.191, 2017, pp.159-204.

HURRELL, A. “Seguridad y violencia en América Latina”, *Revista Foro Internacional*, Vol. 38, 1998, pp.19-36.

JOYNER, C. y LOTRIONTE, C., “Information Warfare as International Coercion: Elements of a Legal Framework”, *European Journal of International Law*, Vol. 12, 2001, pp.825-865.

MARTÍN TORRIJOS, J.C., “Capacidades militares de la Unión Europea una dimensión político-militar para un actor global”, *Cuadernos de Estrategia (Ejemplar dedicado a: Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis)*, Vol. 167, 2014, pp.59-68.

MILOSEVICH-JUARISTI, M. “Los aliados de Rusia: su ejército, su armada y su gas”, ARI nº 47/2019, *Real Instituto Elcano*, 9 de mayo de 2019.

MORA BENAVENTE, E., “La OTAN y la Unión Europea, ¿por fin una cooperación eficaz?”, *Cuadernos de Estrategia (Ejemplar dedicado a: OTAN: presente y futuro)*, Vol.191, 2017, pp. 123-158.

MORGENTHAU, H., *Politics among nations: The Struggle for Peace and Power*, Knop, 1960.

MORILLAS, P., “El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa”, *CIDOB*, Opinión 366, noviembre 2015.

NÚÑEZ VILLAVERDE, J.A. , “Turquía se salta todas las señales en Siria”, *Real Instituto Elcano*, 14 de octubre de 2019.

NÚÑEZ VILLAVERDE, J.A. , “Turquía, el aliado incómodo de la OTAN”, *Real Instituto Elcano*, 20 de mayo de 2019.

NYE, J. S., *Cyber Power*, Cambridge MA, Harvard Kennedy School, 2010.

ORENSTEIN M. A. y ROMER G., “Putin’s Gas Attack. Is Russia Just in Syria for the Pipelines?”, *Foreign Affairs*, 14 de octubre de 2015.

ORTEGA KLEIN, A. “El manto de Penélope: Francia y la Comunidad Europea de Defensa”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 1, 1980, pp.451-472.

ORTEGA, A., “La OTAN, sin dirección política y sin 2% arbitrario”, *Real Instituto Elcano*, 26 de noviembre de 2019.

PAREJA RODRIGUEZ, I. y COLOM PIELLA, G., “El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales”, ARI nº 115/2008, *Real Instituto Elcano*, 25 de septiembre de 2008.

PONCELA SANCHO, A. “ Las Fuerzas Armadas ante la COVID-19: ¿un nuevo entorno en el marco de las operaciones internacionales de la Unión Europea?”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 29 de mayo de 2020.

PRADO DE SANTAYANA, J., “Siria: la guerra que ha posicionado a Rusia de nuevo en Oriente Medio”, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2018*, 13 de febrero de 2019, pp.41-62.

PRADO PÉREZ, R.E., “La reconfiguración de los conflictos armados en las relaciones internacionales: la internacionalización del conflicto en Siria”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 60, 2015, núm. 224, pp.187-219.

REHMAN, J., *Islamic State Practices, International Law and the Threat from Terrorism. A Critique of the 'Clash of Civilisations' in the New World Order*, Oregon, Hart Publishing, 2005.

REQUENA DEL RÍO, P. “Siria, la guerra que no cesa”, *Cuadernos de estrategia (Ejemplar dedicado a: Oriente Medio tras el Califato)*, Vol. 196, 2018, pp. 27-70.

ROLDÁN TUDELA, J.M. “La inteligencia artificial aplicada a la defensa”, *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*, D. T. 06/2018.

ROSCINI, M., *Cyber Operations and the Use of Force*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
RUANE, K., *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defense, 1950–55*, Basingstoke, 1ªEd., Palgrave Macmillan UK, 2000.

RUÍZ ARÉVALO, J. M^a., “Coronavirus: efectos del cisne negro en el orden mundial”, *Global Strategy*, 30 de marzo de 2020.

SALINAS DE FRÍAS, A. “Lucha contra el terrorismo internacional: no solo del uso de la fuerza pueden vivir los Estados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol.68, 2016, núm.2, pp. 229-252.

SÁNCHEZ ORTEGA, A. “El Mediterráneo oriental y la diversificación de gas a Europa”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol.71, 2019, núm. 1, pp.233-239.

SÁNCHEZ PEREYRA, A., *Geopolítica de la expansión de la OTAN*, México D.F., 1ªEd., Plaza y Valdés, 2003.

SAUL, B. y HEATH, K., “Cyber terrorism”, en TSAGOURIAS, N. y BUCHAN, R. (eds.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015, pp.147-167.

SEGURA SERRANO, A., “Ciberseguridad y Derecho Internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol.69, 2017, núm.2, pp. 291 - 299.

TORRES ROSELLÓ, J., “El auge del yihadismo en occidente: un producto de la modernidad”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 25 de septiembre de 2015.

TORRES SORIANO, M.R., “La percepción del riesgo después de la pandemia”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 8 de mayo de 2020.

WALTZ, K., *Theory of International Politics*, McGraw Hill, 1979.

B. Fuentes documentales:

Unión Europea:

UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL: CONSEJO DE MINISTROS DE LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL, “Declaración de Petersberg”, Bonn, 19 de junio de 1992.

UNIÓN EUROPEA, “Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992”, DO C núm. 191 de 29 de julio de 1992.

UNIÓN EUROPEA, “Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997”, DO C núm. 340 de 10 de noviembre de 1997.

UNIÓN EUROPEA, “Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea”, DO C núm. 340 de 10 de noviembre de 1997.

CONSEJO EUROPEO DE HELSINKI, “Conclusiones de la Presidencia”, 10 y 11 de diciembre de 1999.

CONSEJO EUROPEO DE LAEKEN, “Conclusiones de la Presidencia”, 14 y 15 de diciembre de 2001, Anexo II relativo a la Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

UNIÓN EUROPEA, “Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007”, DO C núm. 306 de 17 de diciembre de 2007.

UNIÓN EUROPEA: PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Decisión nº 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión nº 2119/98/CE Texto pertinente a efectos del EEE”, DO L núm. 293 de 5 de noviembre de 2013.

UNIÓN EUROPEA: SERVICIO DE ESTUDIOS DEL PARLAMENTO EUROPEO, “The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy”, Bruselas, 15 de noviembre de 2013.

UNIÓN EUROPEA: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA “Reglamento (UE) No 833/2014 del Consejo de 31 de julio de 2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania”, DO L 229 de 31 de julio de 2014.

UNIÓN EUROPEA: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015, por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa”, DO L núm. 266 de 13 de octubre de 2015.

UNIÓN EUROPEA: PARLAMENTO EUROPEO, “¿Qué implica la cláusula de defensa mutua?”, Ref. 20160119STO10518, 20 de enero de 2016.

UNIÓN EUROPEA: SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”, junio de 2016.

UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN EUROPEA, “Energy, Transport and GHG Emissions. Trends To 2050”, EU Reference Scenario, 16 de agosto de 2016.

UNIÓN EUROPEA, “Declaración y Hoja de Ruta de Bratislava”, Bratislava, 16 de septiembre de 2016.

UNIÓN EUROPEA: CONSEJO, “Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence”, 14149/16, 14 de noviembre de 2016.

UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones - Plan de Acción Europeo de la Defensa”, COM(2016) 950 final, 30 de noviembre de 2016.

UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Long Term Review of the Agency – conclusions and recommendations”, 18 de mayo de 2017.

UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión Al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de las Regiones - Poner en marcha el Fondo Europeo de Defensa”, COM/2017/0295 final, 7 de junio de 2017.

CONFERENCIA DE SEGURIDAD DE MUNICH, “Munich Security Report 2017 - Post-Truth, Post-West, Post-Order?”, 8 de febrero de 2017.

UNIÓN EUROPEA: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA , “Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes”, DO L núm. 331 de 14 de diciembre de 2017.

UNIÓN EUROPEA: PARLAMENTO EUROPEO, “Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2016, sobre la cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE (2015/3034(RSP)))”, DO C núm. 11 de 12 de enero de 2018.

UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Annual Report 2017”, Bélgica, 12 de marzo de 2018.

UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones - Inteligencia Artificial Para Europa”, COM/2018/237 final de 25 de abril de 2018.

UNIÓN EUROPEA: PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, “ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa”, COM(2018) 476, 13 de junio de 2018.

UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN EUROPEA, “Estado de la unión 2018”, Luxemburgo, 12 de septiembre de 2018.

UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Coordinated Annual Review on Defence”, *EDA factsheet*, 26 de noviembre de 2018.

UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones - Plan coordinado sobre la inteligencia artificial”, COM(2018) 795 final de 7 de diciembre de 2018.

UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Annual Report 2018”, Bélgica, 22 de marzo de 2019.

UNIÓN EUROPEA: TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, “Análisis N.º 09/2019: La defensa europea”, 12 de septiembre de 2019.

UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Defence data 2017-2018. Key Findings and Analysis”, Bruselas, 7 de noviembre de 2019.

UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Inside the engine room. Checking the EU’s defence mechanics”, *European Defence Matters*, Issue 18, 27 de noviembre de 2019.

UNIÓN EUROPEA: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Conclusiones del Consejo sobre la Covid-19”, DO C núm. 57 de 20 de febrero de 2020.

UNIÓN EUROPEA: AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, “Annual Report 2019”, Bélgica, 23 de marzo de 2020.

UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones - El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa”, COM(2020) 442 final, 27 de mayo de 2020.

OTAN:

OTAN, “Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization”, Varsovia, 8 de julio de 2016.

OTAN: ASAMBLEA PARLAMENTARIA, “The State Of Europe’s Defence Industrial Base”, 166 ESC 17 E bis, 7 de octubre de 2017.

Consejo de Europa:

CONSEJO DE EUROPA, “Convention on Cybercrime”, European Treaty Series, Núm. 185, Budapest, 23 de noviembre de 2001.

Naciones Unidas:

NACIONES UNIDAS: ASAMBLEA GENERAL, “Proyecto de convenio general contra el terrorismo internacional”, 12 de agosto de 2005, A/59/894.

NACIONES UNIDAS: ASAMBLEA GENERAL, “Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, 20 de septiembre de 2006, A/RES/60/288.

NACIONES UNIDAS: CONFERENCIA DE LAS PARTES, “Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015. Adición. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones.”, 29 de enero de 2016, FCCC/CP/2015/10/Add.1.

NACIONES UNIDAS: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, “Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019”, 29 de noviembre de 2019.

NACIONES UNIDAS: GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of Covid-19”, marzo de 2020.

Legislación nacional:

Estrategia de Seguridad Nacional 2017, BOE núm. 309 de 21 de diciembre de 2017.