

La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea

Avanzando hacia una defensa común

FEDERICO YANIZ VELASCO
General del Ejército del Aire (R)

REINFORCING EUROPE



Los jefes de Estado o de Gobierno de la UE en el acto del establecimiento de la PESCO. Bruselas, 14 de diciembre de 2017

Con ocasión de cumplirse el 60 aniversario de la firma del Tratado de Roma los dirigentes de los 27 Estados miembros (EM), del Consejo Europeo (CE), del Parlamento Europeo y de la Comisión, firmaron una Declaración el 25 de marzo de 2017. En ella se recuerda cómo en los pasados años se ha construido una Unión Europea (UE) única con instituciones comunes y valores firmes. Lo que comenzó siendo el sueño de

unos pocos se ha convertido en la esperanza de muchos. Los firmantes de la Declaración se comprometieron con el llamado Programa de Roma y prometieron trabajar para conseguir entre otras cosas:

«Una Europa más fuerte en la escena mundial: una Unión que siga desarrollando las asociaciones existentes, creando otras nuevas y promoviendo la estabilidad y la prosperidad en su vecindad inmediata al este y al sur y

también en Oriente Próximo, en África y en el mundo; una Unión dispuesta a asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídi-



cos; una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral basado en normas, orgullosa de sus valores y protectora de sus gentes, que promueva el comercio libre y justo y una política climática mundial positiva.»

El compromiso de reforzar la seguridad y defensa comunes que se incluye en la Declaración de Roma es un claro mandato para el futuro. Sin embargo, el presidente de la Co-

misión Europea concretó más en un discurso ante el Parlamento Europeo el 13 de septiembre de 2017. En efecto, el Sr. Juncker afirmó: «Para el año 2025 necesitamos una Unión de Defensa Europea totalmente desarrollada» Aunque esa declaración puede considerarse optimista es un hecho que como se recoge en este artículo tras el *Brexit* el impulso dado a la seguridad y defensa en la UE ha sido muy notable.

EL COMIENZO DE UN LARGO CAMINO

La idea de una colaboración en materia de defensa de los estados europeos tiene ya una larga trayectoria. En efecto, ante la situación existente en los países del este y centro de Europa «liberados» por la URSS al final de la Segunda Guerra Mundial, se temió que la presión soviética influyese también en el devenir político de los países situados en el oeste del Viejo Continente. Para contrarrestar esa temida influencia surgieron iniciativas para una colaboración de esos países en temas de defensa. Uno de los primeros pasos dados en esa dirección fue el Tratado de Bruselas firmado el 17 de marzo de 1948 por Francia, Inglaterra y los países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo).

En este punto conviene recordar que tras la firma del Tratado de Bruselas se iniciaron conversaciones de los países firmantes de ese Tratado con los Estados Unidos y Canadá sobre lo que terminaría siendo el Tratado de Washington. A la ronda final de las negociaciones, que empezaron el 8 de diciembre de 1948, se invitó también a Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal. El 4 de abril de 1949, los doce países mencionados firmaron el Tratado del Atlántico Norte que, con solo 14 artículos, es uno de los documentos más cortos de este tipo. Otro intento de avanzar en la colaboración defensiva fue la Comunidad Europea de Defensa, cuyo tratado constitutivo llegó a ser firmado por Benelux, Alemania, Italia y Francia el 27 de mayo de 1952. El proyecto se frustró cuando en agosto de 1954 la Asamblea Nacional francesa no ratificó el tratado. Sin embargo, por los acuerdos de París y Londres de 21 de octubre de 1954 se modificó el Tratado de Bruselas y así nació la Unión Europea Occidental (UEO) con la inclusión de Alemania e Italia. La UEO tuvo una larga vida hasta que, después del Tratado de Lisboa (TdL) y de un proceso de asunción de sus funciones por la UE, cesó en sus actividades el 30 de junio de 2011. En el cuadro I se recogen los primeros pasos en la cooperación en defensa en Europa occidental y posteriormente en la UE.

Cuadro I

- Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948 firmado por Francia, Inglaterra y Benelux.
- **Tratado de la Comunidad Europea de Defensa** de 27 de mayo de 1952, Benelux, Alemania, Italia y Francia. En agosto de 1954 la Asamblea Nacional francesa se negó su ratificación.
- **Tratado de Bruselas modificado** dio lugar a la Unión Europea Occidental (UEO) en octubre de 1954, con inclusión de Alemania e Italia.
- **Consejo Europeo** celebrado en **Maastricht** en diciembre de 1991 sienta las bases de la unión política con la creación de la política exterior y de seguridad común (PESC). Tratado de Maastricht firmado en febrero de 1992.
- **Tratado de Ámsterdam** incorporó el 2 de octubre de 1997 al dominio de la Unión Europea (UE) las misiones de Petersberg.
- **Declaración de Saint-Malo** firmada el 4 de diciembre de 1998 por el primer ministro Tony Blair y el presidente francés Jacques Chirac.
- **Consejo Europeo de Colonia** 3-4 de junio de 1999, decidió reforzar la PESC. Javier Solana nombrado secretario general de la UE.
- **Consejo Europeo celebrado en Helsinki** el 11 diciembre de 1999 estableció el Helsinki Headline Goal 2003.
- **Declaración UE-OTAN sobre la PESD** se firmó el 16 de diciembre de 2002 en Berlín. Conocida como Acuerdo Berlín Plus constituye un paquete de acuerdos entre la OTAN y la UE que sigue gobernando las relaciones operativas UE-OTAN. Usado en 2003 para la operación CONCORDIA en Macedonia y a partir de 2004 en la operación EUFOR ALTHEA en B-H.
- **Consejo Europeo** de 12 de diciembre de 2003 adoptó la Estrategia Europea de Seguridad titulada "Una Europa segura en un mundo mejor", presentada por el Sr. Solana secretario general del consejo y alto representante para la PESC.
- Se crea la **Agencia Europea de Defensa (EDA)** el 12 de julio de 2004. El Comité Ejecutivo de la EDA endosó el 28 de junio de 2007 un método y una hoja de ruta para el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP).

EL TRATADO DE LISBOA, UN CIMIENTO SÓLIDO

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el TdL por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. En el preámbulo se señala que los jefes de Estado o Gobierno de los EM en aquel momento, a los que se añadieron los que ingresaron posteriormente, estaban «resueltos» a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluyese la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común de acuerdo con las disposiciones del artículo 42.

El TdL contiene disposiciones que han hecho posible avanzar en el desarrollo de la política de defensa común de la UE. La mayoría de las disposiciones relativas a seguridad y defensa se contemplan en la sección 2 del título V, capítulo 2. Sin embargo, es oportuno resaltar que en el artículo 38 de la sección 1 se señala que: «Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 240 del Tratado de Funcionamiento de la UE, un Comité Político y de Seguridad seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común...».

Además se determina que el Comité Político y de Seguridad (COPS) ejerza el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis contempladas en el artículo 43 de la sección 2.

El artículo 42 se puede considerar fundamental para los temas relacionados con defensa en el TdL. En él se indica que la política común de seguridad y defensa (PCSD) forma parte de la política exterior y de seguridad común (PESC) y se señala que: «la PCSD incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el CE lo haya decidido por unanimidad». En el mismo artículo 42 se presenta la Agencia Europea de Defensa (EDA) y en el artículo 45 señala su misión. En el punto 6 del artículo 42 se presenta el mecanismo de cooperación estructurada permanente (PESCO) que se explica en el artículo 46 y en el Protocolo núm. 10 del TUE. Con la PESCO los EM con capacidades militares más avanzadas están llamados a establecer entre sí un marco institucionalizado y regular la cooperación y coordinación de aquellas y de toda su industria militar, en el seno de la UE. La PESCO es quizás la innovación más relevante

que introduce el TdL en el campo de la defensa común y veremos cómo se ha llegado a plasmar en proyectos concretos al final de 2017. Por otra parte, en el punto 7 del artículo 42 se indica que: «Si un Estado miembro (EM) es objeto de una agresión armada, los demás EM le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de la Naciones Unidas...». Francia invocó este artículo el año 2015 con ocasión de los ataques terroristas en París. En el mismo punto 7 se deja claro que la política común de seguridad y defensa de la UE no supone la exclusión del papel de la OTAN pues se señala que los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN.



Además, junto a la PESCO, el TdL abre por vez primera la posibilidad de establecer según el título IV, artículo 20 del TUE las conocidas como cooperaciones reforzadas, esto es, operaciones o compromisos regulados a nivel comunitario en los que participen solo aquellos estados que manifiesten su voluntad, siempre que sean por lo menos nueve. El TdL rebautizó la PESD (política europea de seguridad y defensa) que pasó a denominarse política común de seguridad y defensa (PCSD). Finalmente, el TdL deja clara la pertenencia de la PCSD a la política exterior y de seguridad común (PESC) y por ello queda incluida entre las competencias del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), bajo la autoridad del alto representante de la Unión para Asuntos

Exteriores y Política de Seguridad. Lo que no altera el TdL es la regla de la unanimidad por la que se rige la PCSD y, con algunas salvedades, toda la PESC. Por lo tanto, la aplicación y efectividad de todos estos mecanismos e instrumentos dependerá de la voluntad política de los gobiernos nacionales, pues la PCSD sigue siendo un ámbito de funcionamiento plenamente intergubernamental. Con respecto a las responsabilidades en materia de PCSD y de PESC podría resumirse que:

- el CE define las líneas y objetivos estratégicos,
- el Consejo de la UE aplica dicha estrategia y supervisa su ejecución,
- el alto representante propone decisiones y dirige y ejecuta la política y las decisiones adoptadas,

- la Comisión participa y expresa sus posiciones en todas las fases,
- el Parlamento controla políticamente y delibera.

LA INDUSTRIA DE DEFENSA EN LA UE

La industria de defensa había eludido la aplicación rigurosa de las normas sobre mercado interior de la UE al dar los EM una interpretación extensiva al artículo 346 TFUE. Para aclarar esta situación en mayo y julio de 2009 se aprobaron dos directivas. El 6 de mayo de 2009 se aprobó la Directiva 2009/43 del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE sobre transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la UE. Esta Directiva tiene gran importancia para el Área

La alta representante Mogherini y el presidente Rajoy en el acto de establecimiento de la PESCO. Bruselas, 14 de diciembre de 2017



Económica Europea o *European Economic Area* (EEA) y se preparó en base a lo indicado en el artículo 114 del TFUE (antiguo art. 95 del TCE). Entró en vigor en junio de 2009 y la fecha límite para su transposición fue el 30 de junio de 2011.

El 13 de julio de 2009 se aprobó la Directiva 2009/81 del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores de contratos en los ámbitos de la defensa y la seguridad, que entró en vigor el 21 de agosto de 2009.

Sin embargo, iniciativas como el Plan de Acción Europeo de Defensa (EDAP) presentado por la Comisión el 30 de noviembre de 2016 y el lanzamiento del Fondo Europeo de Defensa (EDF) en julio de 2017, son una clara indicación de la voluntad de la UE de apoyar el desarrollo de una industria europea de defensa. En

la misma línea está la propuesta de la Comisión hecha el mes de octubre de 2017 relativa a un Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (EDIDP). Un desarrollo que asegure la colaboración entre los complejos industriales y las pequeñas y medianas empresas del sector de los distintos EM. Todo ello sin olvidar la investigación necesaria para mantener una industria de defensa con un nivel tecnológico que la haga competitiva a nivel mundial.

HACIA DÓNDE VA LA PCSD

El TdL entró en vigor el 1 de diciembre del año 2009, pero se había avanzado muy poco en la PCSD hasta el CE de 19 y 20 de diciembre de 2013, en el que los temas relacionados con la defensa tuvieron un papel relevante. El texto del punto 1 del título I de las conclusiones de ese CE (EUCO 217/13) empieza «La Defensa es importante» o *Defense matters*. En esa corta frase se recoge un cambio de

actitud en la UE respecto a los temas de seguridad y defensa. En las citadas conclusiones se recogen las decisiones tomadas agrupadas alrededor de tres ejes: incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD; mejorar el desarrollo de capacidades; y fortalecer la industria de defensa de Europa.

Durante los años 2014 y 2015 se fueron alcanzando algunos de los objetivos marcados en ese CE. Sin embargo, la crisis migratoria hizo que los temas relacionados con la PCSD quedaran de alguna forma relegados, aunque el recrudecimiento del terrorismo volvió a poner la defensa en primer plano.

Durante el año 2016 se produjeron también acontecimientos que pusieron la PCSD de actualidad. El resultado del referendo británico del 23 de junio de 2016 a favor del *Brexit* se dio a conocer oficialmente al CE el día 28 de junio. La salida del Reino Unido (RU) tenía una doble lectura. En efecto son evidentes las notables capacidades defensivas del RU, pero también



Vista general de la sala de reuniones del Consejo Europeo en Bruselas

es bien conocido su poco entusiasmo por el desarrollo de la PCSD. En el mismo CE de 28 de junio de 2016 la alta representante presentó al CE «Una Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea» (EUGS). El documento recoge la necesidad de «un amplio espectro de capacidades militares terrestres, aéreas, espaciales y marítimas, incluyendo facilitadores estratégicos». La EUGS señala también que «las naciones miembros de la UE deben de ir hacia la cooperación en defensa como norma».

Durante el año 2017 se avanzó decisivamente en iniciativas como la creación de una capacidad militar de planeamiento y ejecución de operaciones (MPCC) y el lanzamiento de una prueba de la revisión anual coordinada de defensa (CARD), que son pasos adelante para racionalizar todo lo relacionado con la defensa en la UE tanto en campo de planeamiento como en el operativo.

EL PRINCIPIO DEL FUTURO

En las Conclusiones del CE celebrado los días 14-15 de diciembre de 2017 (EUCO19/1/17) se destacan los logros alcanzados durante los pasados meses y se señalan las áreas en que se necesita avanzar. Un logro relevante ha sido el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) que constituye un marco inclusivo y legalmente vinculante para profundizar la cooperación en defensa entre los EM que estén dispuestos a hacerlo. Como se ha dicho, la PESCO fue introducida en el TdL y es un marco permanente para la cooperación en defensa siendo crucial para en el desarrollo de la PCSD.

En el mismo CE de diciembre de 2017 se pidió que prosigan los trabajos sobre el Fondo Europeo de Defensa (EDF) y que se adopte con celeridad en 2018 el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de defensa (EDIDP), de modo que se puedan financiar ya en 2019 los primeros proyectos sobre capacidades. Por otra parte, los reunidos el 14 de diciembre esperan que el Consejo finalice la revisión general del mecanismo Athena para la financiación de los costes co-



munes de las misiones y operaciones militares de la UE. Además los jefes de Estado o de Gobierno solicitaron que prosigan los trabajos sobre la ejecución de todo el conjunto de propuestas relativas a la cooperación entre la UE y OTAN, incluidas las propuestas

adicionales acordadas el 5 de diciembre de 2017. Esta cooperación asegura que el desarrollo de la PCSD no pretende eclipsar el papel de la OTAN en la defensa de las 22 naciones aliadas que son también miembros de la UE.

En el cuadro II se pueden ver los 18 primeros proyectos colaborativos PESCO sobre los que está previsto que el CE tome una decisión formal a comienzo de 2018 según lo previsto en el artículo 46 (6) del TEU y otros documentos relevantes.

Todas las iniciativas recogidas en el documento EUCO 19/1/17 con las Conclusiones del CE de diciembre pasado junto a las consideradas en el Consejo de la UE del 13 de noviembre de 2017, son en muchos casos independientes, pero se refuerzan mutuamente. Por ello contribuirán a mejorar la eficiencia y rendimiento de la seguridad y defensa de la UE al acercar las fuerzas armadas de los EM y fortalecer la Base Tecnológica e Industrial de Defensa Europea (EDTIB). En el mismo documento EUCO 19/1/17 se invita a la alta representante (AR), a la Comisión y a los EM a que impulsen los trabajos sobre la movilidad militar, tanto en el marco de la PESCO como en el contexto de la cooperación entre la UE y la OTAN. El CE volverá a tratar estas cuestiones en junio de 2018 para seguir el camino que lleva hacia una defensa común en la Unión Europea. •

Cuadro II LISTA DE LOS PRIMEROS PROYECTOS COOPERATIVOS PESCO (diciembre 2017)

- European Medical Command
- European Secure Software defined Radio (ESSOR)
- Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations Military Mobility
- European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC)
- European Training Certification Centre for European Armies
- Energy Operational Function (EOF)
- Deployable Military Disaster Relief Capability Package
- Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM)
- Harbour & Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO)
- Upgrade of Maritime Surveillance
- Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform
- Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security
- Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations
- Armoured Infantry Fighting Vehicle/ Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle
- Indirect Fire Support (EuroArtillery)