

Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014, 81-110



ÚLTIMOS DESARROLLOS Y ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE LA COOPERACIÓN EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE

*Catedrático Emérito de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Valladolid*

Margarita CORRAL SUÁREZ

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Valladolid*

SUMARIO

I.–INTRODUCCIÓN. II.–LA EVOLUCIÓN DE LA PESC/PCSD. A. Del Tratado de Maastricht de 1992 al de Lisboa de 2007. B. Los resultados. III.–LA PREPARACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO DE 23 DE DICIEMBRE DE 2013. A. La Comunicación de la Comisión de 24 de julio de 2013. B. El Informe de la Alta Representante de 15 de octubre de 2013. C. Otros documentos preparatorios. IV.–CONCLUSIONES DEL CONSEJO. V.–ALGUNAS REFLEXIONES AL RESPECTO. VI.–EN CONCLUSIÓN. VII.–BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Pasados veinte años desde su creación por el Tratado de Maastricht, la Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea (PESC) no ha dejado nunca de ser objeto de críticas desde diferentes sectores, entre los que es preciso incluir el de la doctrina científica¹. La Política común de seguridad y defen-

¹ Ya en 1997, Carlos Molina del Pozo afirmaba prudentemente que «el análisis del desarrollo de la PESC no es, *a priori*, excesivamente positivo» (MOLINA DEL POZO, C.F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 3ª Ed., Trivium, Madrid 1997, p.105). Unos años más tarde, en 2005, Concha Escobar escribía que «el instrumento diseñado en el segundo pilar presenta grandes deficiencias que no han permitido a la Unión Europea responder adecuadamente y estar a la altura de las circunstancias respecto de los importantísimos acontecimientos que se vienen produciendo en la escena internacional en la última década» (ESCOBAR, C., *Instituciones de Derecho Comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006, p. 43). Con relación, por ejemplo, a la actitud de la Unión Europea con motivo de la invasión de Irak en 2003 –condenada por nueve Estados de la Unión y apoyada por once– Araceli Mangas ponía de relieve «lo mucho que queda por hacer a la Unión Europea en materia de política exterior» (MANGAS, A., *La Constitución europea*, Iustel, Madrid 2005, p. 225) y llegó a afirmarse que «el esfuerzo por forjar una política exterior común distaba mucho de verse coronado por el éxito» (PIRIS, J. C., *El Tratado constitucional para Europa: un análisis jurídico*, Ed. Marcial Pons, Madrid 2006, p. 51). Más reciente es la afirmación de Manuel Medina con relación a la seguridad y a la defensa (MEDINA ORTEGA, M., «Perspectivas de la Política exterior y de seguridad común», *Revista de Estudios Europeos* n.º 57, 2011, p. 87) en el sentido de que «Transcurrido más de un año y medio desde la entrada en vigor de los Tratados de Lisboa, la parálisis en este ámbito es evidente». El comportamiento de la Unión Europea ante la reciente crisis de



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

sa (PCSD), que podemos considerar como una especie de desarrollo de aquella, tampoco ha sido objeto de alabanzas y, lo que es peor, parece que en los últimos años casi se encuentra en periodo de hibernación como consecuencia, entre otras cosas, de la crisis económica cuyo fin no se vislumbra todavía con suficiente claridad². Los problemas que atenazan su desarrollo son notorios, como también lo son las actitudes y las medidas que habría que adoptar para salir de su habitual mediocridad y del estancamiento actual que puede acabar por hacerla inoperativa³. Por ese motivo se esperaba que la reunión del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 aportara «decisiones cruciales»⁴ y supusiera un hito en la evolución de la PESC y, en especial, de la PCSD ya que iba a dedicar un «monográfico» a la seguridad y a la defensa⁵. Esa esperanza estaba siendo apoyada por los trabajos que en la materia venían desarrollando, entre otros, la Comisión, el Parlamento Europeo, la Agencia Europea de Defensa (AED) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), sin olvidar, por supuesto, a la jefa de las dos últimas instituciones citadas: la Alta Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad.

La última vez que el Consejo Europeo dedicó una atención especial a la seguridad y a la defensa fue en 2008, es decir, antes de la entrada en vigor del Tratado

Libia, iniciada en febrero de 2011, volvió a poner en entredicho la eficacia de la PESC/PCSD: Vid. BARCENDÓN, A., «The impact on the European Unión», en *Evolutions in the southern mediterranean: Implications for the EU*, Jean Monnet Seminar 30-31 mayo 2011, (http://ec.europa.eu/education/jeanmonnet/doc/seminar11/condon_en.pdf); también MENGOZZI, P., «Contribución del derecho a la determinación de la identidad de la UE», *Revista de Estudios Europeos* n.º 57, 2011, pp. 9 y ss., y POZO SERRANO, P. y CAMACHO ÁVILA, B., «El desconcierto europeo ante la crisis de Libia», *Revista de Estudios Europeos* n.º 57, 2011, pp. 99 y ss.). Finalmente, la respuesta europea a la crisis de Mali de 2013 fue tardía y la actual crisis de Ucrania ha dejado patente que la respuesta prudente de la Unión Europea «es más el resultado de la indecisión que el producto de una política conscientemente planificada» (SANTOPINTO, F., «L'Union Européenne face à la crise ukrainienne», *Les nouvelles du GRIP* n.º 1, 2014, p. 4). También son críticos nuestros trabajos, cuyo título es suficientemente significativo: «La Política exterior y de seguridad común y su necesaria revisión», *Revista de Estudios Europeos* n.º 16, 1997, pp. 3 y ss., «Del Informe Davignon a la Política europea de seguridad y defensa. Una evolución más aparente que real», en Jesús M. Alonso Martínez y Alberto A. Herrero de la Fuente (Coords.), *El Tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2002)*, Ed. Comares, Granada 2007, pp. 89 y ss., y «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. ¿El carro delante de los bueyes?», *Novos Estudos Jurídicos*, vol. 14, n.º 1, 2009, pp. 31 y ss.

² Mientras que en los últimos cinco años solamente se han puesto en marcha cinco operaciones de paz, con un reducido número de efectivos –dos militares y tres civiles– en los cinco años anteriores habían sido veintitrés. Vid. «Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (basado en el Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la Política exterior y de seguridad común)» –A-7-0360/2013, de 31/10/2013– en el que puede leerse que el PE «señala con preocupación que el número y la oportunidad de las misiones y operaciones de la PCSD, así como el desarrollo de medios y capacidades civiles y, sobre todo, militares de la PCSD no están a la altura que se requiere, dada la inseguridad e inestabilidad cada vez mayor en la vecindad europea».

³ Vid. BALLESTEROS MARTÍN, M.A., «Evolución y futuro de la Política común de seguridad y defensa de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, vol. 61, 2013, p. 12.

⁴ DE AYALA, J.E., «El relanzamiento de la PCSD», *Política Exterior* n.º 156, Noviembre/Diciembre 2013, pp. 72 y ss.

⁵ No sería, finalmente, un Consejo Europeo monográfico puesto que en él se abordaron, además de la seguridad y la defensa, hasta siete materias distintas.



de Lisboa. En aquella ocasión examinó y aprobó un informe sobre los resultados de la Estrategia europea de seguridad de 2003 y adoptó una Declaración destinada a dar un nuevo impulso a la PCSD⁶. Desde entonces había pasado bastante tiempo y, por ello, en la reunión de diciembre de 2012 decidió tomar medidas al objeto de mejorar la eficacia de la PCSD encargando a la Alta Representante –en especial a través del SEAE y de la AED– y a la Comisión la elaboración de informes y propuestas que pudieran ser examinados y evaluados en la reunión de diciembre de 2013 en la que fijaría «prioridades y plazos para garantizar la eficacia de los esfuerzos realizados por la UE para que Europa esté a la altura de las responsabilidades que le incumben en materia de seguridad». Como consecuencia de esta petición, la Alta Representante dio a conocer el 13 de julio de 2013 un Informe provisional y el 15 de octubre de 2013 presentó el Informe final bajo el título de «Preparando el Consejo Europeo sobre seguridad y defensa de diciembre de 2013»⁷. La Comisión, por su parte, publicó el 24 de julio de 2013 una Comunicación titulada «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente»⁸ en cuya elaboración colaboraron la AED y el SEAE. Basándose en estos dos documentos se pronunció el Consejo Europeo en diciembre de 2013.

En las siguientes líneas empezaremos por hacer una breve síntesis de la evolución de la PESC/PCSD para, a partir de ahí, pasar revista a los resultados alcanzados, examinar las propuestas que se han avanzado para solucionar sus deficiencias y comentar las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013. Sobre la marcha y al final haremos algunas reflexiones respecto de todo ello.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA PESC/PCSD

A. DEL TRATADO DE MAASTRICHT DE 1992 AL DE LISBOA DE 2007

Resulta necesario hacer un sucinto resumen de la evolución de la PESC/PCSD con la finalidad, exclusivamente, de recordar aquello que ha tenido hasta ahora mayor trascendencia en la materia que nos ocupa y así poder dar el valor que merece lo acordado en la citada reunión del Consejo Europeo que constituye el último desarrollo de la misma.

Todo se inició a comienzos de los años setenta del siglo pasado con la inauguración de una cooperación política europea que no quedaría consagrada

⁶ Consejo de la Unión Europea, doc. 17271/1/08 REV 1, de 13/02/2009.

⁷ «Preparing the December 2012 EC on Security and Defence». Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy», 15/10/2013, en http://eeas.europa.eu/statement/docs/2013/131015_02_en.pdf

⁸ «Towards a more competitive and efficient Europa defence and security sector», COM (2013) 542 final, 24/07/2013.

«constitucionalmente» hasta la adopción del Acta Única Europea en 1986⁹. Los seis primeros Miembros de la Comunidad Europea aprobaron en 1970 el Informe de Luxemburgo, conocido también como Informe Davignon, y tras la primera ampliación los ya entonces nueve Miembros adoptaron en 1973 el Informe de Copenhague. Daban así seguimiento a la propuesta de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno reunida en La Haya en diciembre de 1969 en el sentido de que, puesto que el mercado común estaba ya suficientemente instaurado, había que ir dando nuevos pasos en el proceso de integración. Con esa finalidad asumieron el compromiso –al margen de la Comunidad Europea– de tratar de alcanzar posturas comunes en materia de política exterior. Lo que no impedía que si el resultado del intento era negativo cada Estado actuaría de forma individual puesto que la política exterior seguiría –y sigue– siendo una competencia estatal.

El Acta Única Europea (AUE) supuso la incorporación del compromiso asumido al Derecho originario de la Comunidad, regulando las condiciones en las que la Cooperación Política Europea (CPE) se desarrollaría hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht de 1992: Información mutua, consultas, reuniones periódicas de los Ministros de asuntos exteriores y del Comité político formado por los directores políticos, etc. Sin embargo, el AUE no limitó el objeto de la cooperación a la política exterior sino que lo extendió a la seguridad, aunque entendida ésta en determinados aspectos concretos. En efecto, indicaba que «las Altas Partes Contratantes estiman que una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea permitirá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad europea en materia de política exterior». Eso sí, la seguridad a la que se hacía referencia expresa era únicamente la relativa a las «condiciones tecnológicas e industriales».

El Tratado de Maastricht, como es bien sabido, creó la Política exterior y de seguridad común y su artículo J.4 dejó claro que la PESC abarcaría «todas las cuestiones relativas a la seguridad europea». Introdujo también, aunque con gran cautela, la defensa: «la definición en el futuro de una política de defensa común que pudiera conducir en su momento a una defensa común». Se trataba por lo tanto de anunciar de manera poco concreta la posibilidad de que, «en el futuro», en el marco de la PESC se pudiera ir definiendo una defensa teórica que, «en su momento», pudiera convertirse en una defensa común real. Para garantizar que en este ámbito todo quedara bien atado se exigía la unanimidad y al objeto de establecer un cierto

⁹ Sobre la CPE, *vid.*, entre otros, CHARPENTIER, J., «La coopération politique entre les Etats membres des Communautés Européennes», *Annuaire Français de Droit International* 1979, pp. 753 y ss.; EDWARDS, G. y HILL, Ch., «European political cooperation», *Yearbook of European Law* 1991, pp. 489 y ss.; VON DER GABLENTZ, O., «Luxembourg revisited or the importance of european political cooperation», *Common Market Law Review* 1979, pp. 685 y ss.; GERARD, Y., «La coopération politique européenne. Méthodes et resultats», *Revue du Marché Commun* 1987, pp. 466 y ss., y PERRAKIS, S., «L'incidence de l'Acte Unique Européenne sur la coopération des douze en matière de politique extérieure», *Annuaire Français de Droit International* 1988, pp. 807 y ss.



ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE Y MARGARITA CORRAL SUÁREZ: *Últimos desarrollos...*

distanciamiento de la Unión Europea con lo militar se decidía que de lo que tuviera que ver con la defensa se encargaría la Unión Europea Occidental¹⁰.

Como era de esperar, los resultados de la CPE, dadas las condiciones en que se desarrolló en los primeros años y el poco interés que los Estados mostraron por ella en los siguientes, fueron bastante modestos. Más grave fue que los primeros resultados de la PESC fueran claramente decepcionantes, especialmente teniendo en cuenta las expectativas que había abierto el Informe de Lisboa de junio de 1992¹¹. La PESC no había alcanzado el reconocimiento mundial que se esperaba y la mayoría de las acciones y de las posiciones comunes adoptadas no habían respondido a la iniciativa propia de la Unión en función de sus propios intereses sino a peticiones hechas por las Naciones Unidas¹². Por otra parte, las acciones comunes no habían sido un instrumento que apoyara las posiciones comunes sino que acciones y posiciones habían ido cada una por su lado sin la menor conexión entre ellas. Se criticó también el que se hubiera abusado de las declaraciones, es decir, de una fórmula que ya no aparecía en el Tratado de Maastricht y no era más que una reminiscencia de la CPE. Y es que, en efecto, en los primeros años de vida de la política instaurada en Maastricht las declaraciones ascendieron a más de ciento veinte cuando las posiciones comunes adoptadas no fueron más que siete. Lo más destacable era, no obstante, que la exigencia a ultranza de la unanimidad para adoptar las decisiones –algo consecuente con su carácter intergubernamental– hacía que la PESC no pudiera funcionar adecuadamente.

Para intentar poner solución a estos problemas el Tratado de Ámsterdam reestructuró el Título V del TUE mejorándolo notablemente y, desde luego, aportó algunas correcciones, como la introducida en su artículo 23 que, aunque no afectaba a las cuestiones relativas a la seguridad y a la defensa, edulcoraba la exigencia de la unanimidad para la adopción de decisiones, sustituyéndola por el mecanismo que se denominó de «abstención constructiva» que sigue vigente en la actualidad. Por otra parte, para acabar con la ineficacia que hasta ese momento había mostrado la PESC, se creaba una Unidad de planificación de la política

¹⁰ Vid. CORRAL SUAREZ, M., «Algunas consideraciones sobre la integración de la Unión Europea Occidental en la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, vol. 7, 1994, pp. 15 y ss.

¹¹ Este Informe, preparado por el Consejo, «Sobre el posible desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común», respondía a la pretensión latente en aquel momento de que la Unión Europea, que ya era una gran potencia económica, se convirtiera en un gran actor dentro del marco de la política mundial. La PESC era el instrumento que lo iba a lograr contribuyendo a garantizar así, según el propio Informe, que las acciones exteriores de la Unión estuvieran menos condicionadas por los acontecimientos del mundo exterior y más dirigidas a velar por los intereses de la Unión y a crear un entorno internacional más favorable. Todo ello permitiría que la Unión tuviera mayor capacidad para resolver los problemas en su origen y para aclarar sus propios objetivos e intereses a países terceros. Sobre la PESC en el Tratado de Maastricht puede verse nuestro trabajo titulado «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», en P. Biglino (Coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, pp. 305 y ss.

¹² Vid. Conferencia Intergubernamental de 1996. *Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión*, Comisión Europea, Bruselas-Luxemburgo 1995, pp. 101 y 102.





Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

y de alerta rápida¹³. Con ella se trataba de remediar la tan denostada «miopía» que había impedido hasta el momento detectar a tiempo las crisis que podían afectar a los intereses de la Unión y la habían obligado a ir siempre a remolque de los acontecimientos. Hay que destacar también la creación de la figura del Alto Representante cuya misión fundamental consistía inicialmente en dar visibilidad a la PESC. Finalmente, merece la pena recordar que el Tratado de Ámsterdam, al encargar a la UEO las llamadas desde entonces «Misiones Petersberg», inició lo que, a raíz del Tratado de Niza, algunos han denominado la militarización de la Unión Europea¹⁴.

Una lectura superficial del Tratado de Niza de 2001 podría llevar a pensar que no aportaba nada importante a la PESC y, sin embargo, en su artículo 17 ya no aparecía la Unión Europea Occidental, lo que suponía que todo lo que hasta entonces había sido competencia de dicha Organización en materia de seguridad y defensa iba a caer directamente en manos de la propia Unión Europea. Por otra parte, con motivo de la reunión de Niza y debido al mal papel desempeñado por la Unión en el conflicto de los Balcanes, fue aprobado un Informe de la Presidencia francesa que dio pie al establecimiento de la Política europea de seguridad y defensa que hoy aparece en el Tratado de la Unión Europea adoptado en Lisboa con el nombre de Política común de seguridad y defensa. El Tratado de Niza creó, además, el Comité Político y de Seguridad (CPS), llamado a desempeñar un importante papel en el marco de la PCSD, y extendió las cooperaciones reforzadas al marco de la PESC si bien éstas no podrían afectar a cuestiones que pudieran tener repercusiones en el ámbito militar o de la defensa¹⁵.

Finalmente, el Tratado de Lisboa ha reestructurado la acción exterior de la Unión, dentro de la cual, manteniendo su carácter intergubernamental, queda

¹³ Recogida en la Declaración n.º 6 de las que acompañaron al Tratado de Ámsterdam. Hoy se encuentra en cierto modo reconvertida en dos organismos de apoyo a la PCSD: La Unidad Política y el Centro de Situación.

¹⁴ Sobre la revisión de la PESC en el Tratado de Ámsterdam *vid.*, entre otros, BERMEJO GARCÍA, R., «La Política exterior y de seguridad común y el Tratado de Ámsterdam», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* n.º 3, junio 1998, pp. 20 y ss.; GUTIERREZ ESPADA, C. «El Tratado de Ámsterdam (1997) y la defensa de Europa», en J. M. Peláez Marón (Dir.), *Cuestiones actuales de Derecho comunitario europeo IV*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba 1998, pp. 157 y ss.; HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Ámsterdam», *Revista de Estudios Europeos* n.º 20, 1998, pp. 3 y ss. y «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea* n.º 186, pp. 103 y ss., y REMIRO BROTÓNS, A., «¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?», *Gaceta Jurídica* 1998, D-29, pp. 71 y ss.

¹⁵ *Vid.* SÁNCHEZ RAMOS, B., «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras el Tratado de Niza», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 5, 2001, pp. 821 y ss.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: Crónica de una modificación necesaria», *Noticias de la Unión Europea* n.º 218, Marzo de 2003, pp. 95 y ss.; PONS RAFOLS, X., «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2001, pp. 145 y ss.; RODRIGUES, S., «Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n.º 444, 2000, pp. 11 y ss.





ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE Y MARGARITA CORRAL SUÁREZ: *Últimos desarrollos...*

colocada la PESC y, como una prolongación de ésta, se introduce la PCSD iniciada tras la reunión de Niza con el nombre, como acabamos de ver, de Política europea de seguridad y defensa¹⁶. Además, y entre otras cosas que aquí interesa recordar, el TUE de Lisboa amplía el número de las «Misiones Petersberg»¹⁷, crea la cooperación estructurada permanente¹⁸, adopta un nuevo sistema de financiación con la dotación de un Fondo inicial destinado a facilitar el comienzo de las operaciones, crea el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)¹⁹ y amplía el papel del Alto Representante que se convierte en un personaje ubicuo –aparece en la inmensa mayoría de las disposiciones del Título V del TUE– y pasa a denominarse Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad²⁰.

B. LOS RESULTADOS

La realidad es que a partir de la revisión llevada a cabo en Ámsterdam los resultados de la PESC fueron mejorando y, sobre todo, a partir de la cumbre de Niza y la aprobación del Informe de la presidencia francesa pareció que se empezaban a adoptar medidas apropiadas para afianzar la seguridad de la Unión. En efecto, la nueva política de seguridad y defensa iba dirigida, según el propio

¹⁶ Sobre la PESC/PCSD en el Tratado de Lisboa pueden verse nuestros trabajos «Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho de la Unión Europea* n.º 18, 2010, pp. 151 y ss., y «La Política exterior y de seguridad común y la Política común de seguridad y defensa», en A. Calonge y R. Martín de la Guardia (Coords.), *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia 2013, pp. 857 y ss.

¹⁷ Son las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Se consideran nuevas porque aparecen por primera vez en el TUE pero, en realidad, ya hacía tiempo que venían poniéndose en práctica. Éstas y las recogidas en el Tratado de Ámsterdam «podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio». *Vid.* BACOT-DECRIAUD, M., «La contribution de l'Union Européenne (PESC et PESD) à la lutte contre le terrorisme», en A. McLeod (Dir.), *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Bruylant, Bruselas 2006, pp. 213 y ss., y POZO SERRANO, P., «La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa», en C. Ramón Chornet (Ed.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 35 y ss.

¹⁸ Establecida en el art. 40 del TUE y desarrollada en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente que acompaña al Tratado, podrán establecer este tipo de cooperación aquellos Estados miembros que, de acuerdo con el citado Protocolo, cumplan criterios más elevados de capacidades militares y hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes. El contenido de este tipo de cooperación no aparece suficientemente explicitado ni en el Tratado ni en el Protocolo y la esperanza de que su puesta en práctica sirviera de ayuda se ha visto defraudada por el hecho de que la citada cooperación aún no ha visto la luz.

¹⁹ *Vid.* GUINEA LLORENTE, M., «El Servicio europeo de acción exterior», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.º 37, 2010, pp. 761 y ss.

²⁰ *Vid.* HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La Política exterior y de seguridad común y la Política común de seguridad y defensa», cit. pp. 880 y ss.





Informe, a que la Unión dispusiera de recursos necesarios para desempeñar plenamente su papel en la arena internacional y pudiera asumir su responsabilidad en materia de gestión crisis, añadiendo a los instrumentos de los que ya disponía una capacidad autónoma de decisión y actuación en el ámbito de la seguridad y la defensa. Ante las crisis –añadía– la especificidad de la Unión residiría en su capacidad de movilizar una amplia gama de recursos e instrumentos, tanto civiles como militares, que le proporcionarían una gran capacidad global de prevención y de gestión de conflictos al servicio de los objetivos de la política exterior y de seguridad común.

Con la finalidad de ir organizando la puesta en marcha de la PCSD, en la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 1999, en Helsinki²¹, ya se había previsto la creación del CPS, al que nos hemos referido, y de dos organismos que serían los antecesores de los actuales Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE)²². Hoy, el CMUE está integrado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros. Es el órgano de consulta y de cooperación militar de la Unión Europea para la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Ejerce la dirección de todas las actividades militares que se lleven a cabo en el marco de la Unión y, en tiempo de crisis, contribuye a la toma de decisiones y a la elaboración de las directrices estratégicas, supervisa la ejecución de las operaciones militares y evalúa las capacidades tanto militares como civiles disponibles a efectos de señalar las opciones posibles. Por su parte, el EMUE está formado por personal militar de los Estados miembros destacado en comisión de servicios en la Secretaría General del Consejo, de la que forma parte dependiendo directamente del Secretario General. Se organiza alrededor de cinco secciones –Planes, Información, Operaciones, Logística y Comunicaciones– y su misión es la de ocuparse de la alerta temprana, de la evaluación de la situación y de la planificación estratégica de las misiones Petersberg, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas. Y en enero de 2007 se creó en Bruselas un Centro de Operaciones de la UE que, sin embargo, no ha sido activado por primera vez hasta 2012 para coordinar las operaciones civiles y militares en el Cuerno de África. Este organismo podría constituir el primer paso hacia la creación de un Cuartel General de la

²¹ Junto con la reunión de Helsinki, las celebradas, respectivamente, en Colonia, en junio de 1999, y en Santa María de Feira, en junio de 2000, establecieron las bases del informe francés que dio origen a la PESD.

²² El CPS fue creado por Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 –en la misma fecha que el CMUE y el EMUE– aunque, con carácter provisional, venía funcionando desde febrero del 2000. Tiene la sede en Bruselas y está compuesto por representantes nacionales permanentes con rango de altos funcionarios o de embajadores destinados en las representaciones permanentes de los Estados miembros. El papel que le ha sido asignado comprende un amplio elenco de funciones que aparecen indicadas en un anexo a la decisión que lo crea y que le convierten en una pieza clave tanto en el desarrollo de la PESC como, sobre todo, de la PESD.



Unión que, según los expertos, es absolutamente necesario para dar eficacia a la PCSD²³.

La PCSD cuenta hoy, además, con diversos organismos de apoyo. Así, entre otros, la antigua Unidad de planificación de la política y de alerta rápida creada con el Tratado de Ámsterdam se ha dividido en dos. Más o menos, la parte «unidad de planificación» se ha convertido en la Unidad Política (UP) y la parte «alerta rápida» se ha transformado en el Centro de Situación (CS). La UP constituye el servicio de apoyo del Alto Representante, al que atiende y respalda en todo momento, y sus análisis y estudios sobre acontecimientos que pueden afectar a la PESC sirven de base de trabajo para el CPS. En cuanto al CS, éste se encuentra compuesto por un grupo de diplomáticos y de expertos militares que se encargan de la alerta rápida sobre la base de las informaciones que reciben de los Estados miembros; lo que limita en gran medida sus posibilidades. También pueden considerarse como organismos de apoyo el Centro de Seguimiento de Satélites y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, procedentes ambos de la UEO. El primero de ellos tiene su sede en España, en Torrejón de Ardoz. Se trata de un servicio de información civil y militar basada en el análisis de las imágenes obtenidas vía satélite que, sin embargo, no cuenta con los elementos necesarios para poder asegurar el tratamiento de imágenes en tiempo real como se requiere para las operaciones militares. El Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, con sede en París, tiene como misión contribuir al desarrollo tanto de la PESC como de la PCSD mediante la realización de trabajos de investigación y análisis en los ámbitos pertinentes²⁴. Finalmente, la Agencia Europea de Defensa se encarga de determinar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, definir y, en su caso, aplica cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participar en la definición de una política europea de capacidades y armamento y asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

Para realizar las misiones que se le encarguen, la PCSD tiene que estar dotada, como es natural, de medios materiales y humanos. Así, el «buque insignia» de la PESC iba a ser, sin duda, la Fuerza de Reacción Rápida a la que los Ministros de Defensa reunidos en Bruselas en noviembre de 2000 comprometieron las respectivas contribuciones nacionales. Se trataba, como puso de relieve el Alto Representante, de un objetivo global –el *Helsinki Headline Goal* de 1999– para que la Unión pudiera disponer a más tardar en 2003 de un cuerpo de

²³ Vid. BALLESTEROS MARTÍN, M.A., «La Política común de seguridad y defensa tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013», *Documento de Análisis* 03/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 5.

²⁴ Incorporado a la UE por la Acción común del Consejo 2001/554/PESC, la situación actual del Instituto se encuentra regulada por la Decisión 2014/75/PESC del Consejo, de 10.02.2014. No confundir con el Colegio europeo de seguridad y defensa, de carácter virtual (Acción común 2008/550/PESC del Consejo).



60.000 hombres –y mujeres– y de todas las capacidades que una operación militar precisa: Mando, control, inteligencia, logística, comunicaciones, aprovisionamiento, transporte, apoyo naval y aéreo, etc. Sin embargo, las previsiones no se cumplieron y fue necesario buscar un nuevo objetivo para 2010. En realidad, los Estados ofrecieron a la PCSD cerca de cien mil hombres, pero pronto se detectaron ciertas deficiencias en materia de mando y de comunicaciones, de transporte estratégico de tropas y, en general, de apoyo logístico que impedían garantizar el adecuado desarrollo de las operaciones. Por ese motivo fue necesario establecer un nuevo objetivo, más modesto, dirigido a poner a disposición de la PCSD a partir de 2008 Grupos de combate (*Groupements tactiques* en francés y *Battle groups* en inglés), compuestos cada uno por mil quinientos efectivos, capaces de ser desplegados en quince días y de mantenerse sobre el terreno.

Como la gestión de crisis requiere también capacidades civiles, la Unión Europea cuenta con aportaciones nacionales dispuestas a reconstruir el orden democrático una vez que se ha producido el alto el fuego y los contendientes han sido separados. Se trata de misiones de policía, de refuerzo del estado de derecho, de administración civil y de protección civil. Para ello se ha creado un Comité encargado de los aspectos civiles de la gestión de crisis y una Unidad de Policía. La misión del primero, compuesto por representantes de los Estados miembros, es la de proporcionar información y formular recomendaciones al CPS sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis. Su misión inicial fue la de preparar los 5.000 policías que debían estar en condiciones de actuar en enero de 2003. La Unidad de Policía, incardinada en la Secretaría General del Consejo, se ocupa, como su nombre indica, de las cuestiones ligadas a la labor policial en situaciones de crisis.

Con la infraestructura que acabamos de exponer, desde que en 2001 empezó a funcionar la PCSD se han puesto en marcha cerca de una treintena de operaciones civiles y militares²⁵ –diecinueve civiles, ocho militares y una civil y militar– destinadas a garantizar la seguridad de la Unión; lo cual, a primera vista, parece un resultado aceptable si bien, como ya hemos indicado, el ritmo ha ido decayendo en los últimos cinco o seis años. Por otro lado, un examen detallado de las mismas pone de relieve, en muchos casos, su escasa entidad; en otros, la mayoritaria presencia de un número reducido de Estados o, prácticamente, de un solo Estado, y en casi todos ellos, han quedado en evidencia las dificultades y las limitaciones de todo tipo que han perturbado, o incluso, puesto en peligro el desarrollo de la misión²⁶. A esto hay que añadir que no se han estrenado las coo-

²⁵ Sobre las operaciones civiles y militares, *vid.* GARCÍA PÉREZ, R., «La gestión civil de crisis de la Unión Europea», y POZO SERRANO, P., y PEÑA RAMOS, J.A., «La gestión militar de crisis por la Unión Europea: Evolución de los objetivos y resultados alcanzados», ambos en *Revista de Estudios Europeos* vol. 52, 2009, respectivamente en pp. 47 y ss. y pp. 75 y ss.

²⁶ *Vid.* ACOSTA SANCHEZ, M., «La evolución de las operaciones Petersberg de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2006, pp. 47 y ss.; POZO SERRANO, P., «La operatividad de la UE en la gestión de crisis: Evolución y futuro en los trabajos de la Convención», *Boletín Europeo de la Universidad*



peraciones reforzadas; tampoco hay cooperación estructurada permanente, no funciona el Fondo inicial y los Grupos de combate cuya creación se acordó en 2003 –cuando falló la Fuerza de reacción rápida– para que estuvieran disponibles en 2008, siguen a día de hoy sin actuar. No hay que olvidar, además, que todo lo expuesto tiene que ver con la seguridad. Con relación a la defensa los pasos que se han dado han sido muy escasos, salvo que se considere que esas fuerzas armadas que aún no han logrado organizarse puedan suponer el germen de una defensa europea para cuando el Consejo Europeo, «en su momento», lo decida por unanimidad. Es decir, las capacidades militares que trata de conseguir la Unión Europea van dirigidas a proteger su seguridad. En materia de defensa no parece que todavía exista ni siquiera esa previa «definición» de una política de defensa común que pueda llevar algún día al establecimiento de una defensa común.

En estas condiciones, es preciso recordar que cuando se inició –hace cincuenta años– la cooperación política entre los entonces seis/nueve Estados miembros de la Comunidad ya resultaba complicado determinar cuáles eran sus intereses comunes. El aumento del número de Miembros ha ido haciendo esto cada vez más difícil y los años de cooperación no han podido evitar que ante las crisis internacionales más graves –entre otras, desmembramiento de Yugoslavia, invasión de Irak, independencia de Kosovo, crisis de Libia, etc.– haya quedado patente la falta de coincidencia de intereses. Incluso en pequeñas –o mínimas– crisis, como la del islote de Perejil en 2002, la posición francesa, no coincidente con la española, impidió que Marruecos fuera objeto de sanciones por parte de la Unión Europea²⁷. De forma que, en buena medida, parece que la evolución y los progresos que más arriba hemos expuesto han sido más aparentes que reales. Han consistido, fundamentalmente, en el establecimiento de cauces jurídicos de cooperación, en la proliferación de órganos de gestión y de apoyo o en la búsqueda del aumento de las capacidades y los medios aportados por los Estados a la Unión al objeto de que la PESC/PCSD funcione mejor... ¡siempre que haya unanimidad entre los Estados miembros! Y ésta unanimidad, hoy por hoy, es difícil de alcanzar. De forma que la exigencia de la unanimidad sigue siendo la gran traba puesto que el mecanismo de abstención constructiva adoptado en Ámsterdam, que continua vigente, no impide que, en última instancia, por motivos «importantes y explícitos de política nacional» (Ámsterdam) o por motivos «vitales y explícitos de política

de *La Rioja* n.º 11, abril 2003, pp. 27 y ss. y «La ampliación de las misiones de la UE en el ámbito de la Política europea de seguridad y defensa», en *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 35 y ss.

²⁷ Vid. JIMENEZ PIERNAS, C., «Dilemas de la PESC y de la política exterior española: El caso de las relaciones hispano-marroquíes», en *El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico. Cuadernos de Estrategia*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, marzo 2004, pp. 139 y ss., en especial pp. 152 y ss.



nacional» (Lisboa) un solo Estado miembro pueda paralizar la adopción de una decisión. Y los Estados, lógicamente, no están dispuestos a renunciar a la unanimidad puesto que son conscientes de que sus intereses, en materias tan delicadas como la seguridad y la defensa, no coinciden. La Unión Europea no está tan unida en estas cuestiones.

Desde esta perspectiva, no resulta fácil determinar si el problema que paraliza la PCSD es la falta de medios –agravada, sin duda, por la crisis económica– o si, en el fondo, todo deriva de la imposibilidad de poner de acuerdo a un alto número de Estados cuyos intereses son tan dispares como para que entre ellos haya quienes desean avanzar en materia de defensa europea y quienes, por el contrario, como se escuchó a raíz de la crisis que siguió al fracaso del «tratado constitucional», preferirían no ir mucho más allá del mercado interior. Incluso alguno querría recuperar competencias atribuidas a la Unión. Ante esta situación, parecía que el Consejo Europeo había decidido, por fin, dar un paso adelante en su reunión de diciembre de 2012.

III. LA PREPARACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO DE DICIEMBRE DE 2013

Ya en su reunión de diciembre de 2008, el Consejo Europeo había hecho una Declaración sobre el refuerzo de la Política europea de seguridad y defensa en la que, por un lado, mostraba una visión complaciente de la situación del momento al afirmar que en los últimos diez años la Unión Europea se había afirmado como un actor político a escala mundial habiendo asumido responsabilidades cada vez más ambiciosas y diversas y, por otro lado, dado que persistían y aumentaban las amenazas y los riesgos, indicaba que era necesario corregir la comprobada insuficiencia de medios disponibles. Con esta finalidad proponía la adopción de las medidas que consideraba necesarias para que la Unión Europea estuviera en condiciones de poder llevar a cabo simultáneamente dos operaciones importantes de estabilización y de reconstrucción con un máximo de 10.000 efectivos durante al menos dos años, dos operaciones de respuesta rápida por un periodo limitado, una operación de evacuación urgente de ciudadanos europeos en menos de diez días, una misión de vigilancia marítima o aérea, una operación civil y militar de ayuda humanitaria que pudiera prolongarse hasta los noventa días y una docena de misiones civiles (de policía, de administración, protección civil, etc.), incluida una misión importante de hasta tres mil expertos.

En contra de todo lo previsto, cuatro años después, la dura realidad llevaba al Consejo Europeo reunido en diciembre de 2012, como ya hemos señalado, a tomar conciencia de la urgente necesidad de adoptar medidas para sacar a la PCSD de su estancamiento y, consiguientemente, mejorar la eficacia de la Unión en materia de seguridad y defensa. En ese sentido hizo hincapié en la colaboración con otros actores como la ONU, la OTAN, la OSCE o la Unión Africana y, a diferencia de 2008, ya no proponía resultados concretos sino que se limitaba a



ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE Y MARGARITA CORRAL SUÁREZ: *Últimos desarrollos...*

subrayar la necesidad urgente de «impulsar las capacidades militares y colmar las lagunas existentes en aspectos esenciales, incluidas las lagunas que se han detectado en las últimas operaciones». Con esa finalidad, consideraba preciso aumentar la eficacia, la visibilidad y el impacto de la PCSD y mejorar las capacidades de defensa. También se refería el Consejo Europeo al fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa, auspiciando el desarrollo de una base industrial y tecnológica más integrada, sostenible, innovadora y competitiva, el establecimiento de mayores sinergias en materia de investigación y desarrollo y, finalmente, la existencia de un mercado de la defensa «que funcione correctamente, en particular mediante la aplicación efectiva de las directivas relativas a la contratación pública y a las transferencias en el interior de la UE, un mercado que esté abierto a las PYME y se beneficie de sus contribuciones».

Teniendo en cuenta todo lo dicho, el Consejo Europeo invitaba a la Alta Representante y a la Comisión a que elaboraran propuestas y medidas adicionales para reforzar la PCSD y mejorar la disponibilidad de las capacidades civiles y militares. Deberían informar al respecto antes de septiembre de 2013 para que el Consejo Europeo, en su reunión de diciembre, pudiera examinar los avances realizados dar, sobre la base de las recomendaciones de la Presidencia, las orientaciones oportunas. Se trata de los dos documentos que vamos a examinar a continuación: la Comunicación de la Comisión y el Informe final de la Alta Representante. No son, sin embargo, los únicos documentos interesantes relacionados con la preparación del Consejo Europeo de diciembre de 2013. Es preciso al menos citar el Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la PCSD, de 10 de noviembre de 2013, y las Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa común, de 25 de noviembre de 2013.

A. LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE 24 DE JULIO DE 2013

La Comunicación titulada «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente» constituye la contribución de la Comisión europea a la potenciación del sector de la seguridad y la defensa europeas. Se basa en el trabajo realizado por el Grupo Operativo sobre Política de Defensa, creado por la Comisión en 2011²⁸, en el que han participado el SEAE y la AED.

Como no podía ser de otra manera dado el carácter intergubernamental de la seguridad y la defensa, la Comunicación se centra, fundamentalmente, en los aspectos «comunitarios» de ambas materias. Así, en la introducción se examina

²⁸ Al Grupo Operativo (*Task Force*) se le asignaron cuatro objetivos: I. Asegurar que las Directivas 2009/43 y 2009/81 fueran objeto de una transposición adecuada por parte de los Estados miembros; II. Determinar las áreas en las que Europa necesita una base industrial que le proporcione autonomía estratégica; III. Explotar las sinergias entre seguridad y defensa y IV. Garantizar la coherencia en temas relativos a la seguridad de los suministros.



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

el entorno estratégico y geopolítico desde una perspectiva general actual pero se incide en lo relativo a la crisis del gasto público y en la consiguiente reducción de los presupuestos de defensa que repercute en la industria del armamento y del equipamiento militar en general. Desde esta perspectiva se establecen los objetivos que se impone la Comisión para superar la crisis, se hacen recomendaciones y se exponen las medidas que va a adoptar al respecto.

En cuanto a los objetivos, la Comisión pone de relieve que, con relación a seguridad y defensa y dentro del marco de sus posibilidades, ya ha tomado medidas importantes como la adopción de las Directivas relativas a los contratos públicos de material sensible en el marco de la defensa (Directiva 2009/81/CE) y a las transferencias de productos relacionados con la defensa (Directiva 2009/43/CE)²⁹. Sus objetivos inmediatos tienen por finalidad seguir avanzando en la constitución de un mercado interior de seguridad y defensa y reforzar la competitividad de la base tecnológica e industrial de la defensa europea, sacando el máximo partido posible a las sinergias entre lo civil y lo militar y fomentando una mayor cooperación en distintos ámbitos, en especial el de la investigación. A partir de ahí la Comunicación presenta un Plan de actuación³⁰ en el que, con el propósito de integrar en lo posible la seguridad y la defensa, figura un amplísimo elenco de objetivos y medidas concretas que la Comisión va a tomar partiendo del control de la aplicación de las Directivas a las que ya nos hemos referido y aprovechando el campo de acción que tiene abierto desde la perspectiva del uso civil de las tecnologías, infraestructuras, investigación, etc. de doble uso. La garantía de la seguridad en el abastecimiento de las materias primas que necesita la industria de la defensa es también un objetivo de la Comisión.

B. EL INFORME DE LA ALTA REPRESENTANTE DE 14 DE OCTUBRE DE 2013

La Alta Representante publicó el 13 de julio de 2013 un informe provisional, que fue criticado por su falta de concreción³¹, y unos meses después, el 15 de octubre, el Informe final. Este último es un documento de una treintena de páginas cuyo contenido vamos a tratar de sintetizar en las siguientes líneas.

²⁹ Sobre estas Directivas y, en general, sobre la Comunicación de la Comisión *vid.* YANIZ VELASCO, F., «*La PCSD y el Consejo Europeo ante una oportunidad única*», Documento de Opinión 123/2013 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 6 y ss.

³⁰ El Plan de actuación responde a las siguientes necesidades: Reformar el mercado interior de la defensa; Promover la competitividad de la industria de la defensa; Aprovechar el potencial de doble uso de la investigación e impulsar la innovación; Desarrollar las capacidades; Espacio y defensa; Aplicar las políticas energéticas y los instrumentos de apoyo de la UE al sector de la defensa e Intensificar la dimensión internacional.

³¹ *Vid.* Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo A7-0360/2013 «Sobre la aplicación de la política de seguridad y defensa (basado en el Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la Política exterior y de seguridad común)», de 31/10/2013.



El Informe consta de tres partes. La primera tiene por finalidad presentar el contexto estratégico en el que se mueve la PCSD, señalar sus prioridades y evaluar su estado actual. La segunda recoge los puntos débiles de la política y las propuestas para reforzarla. Éstas se reparten en tres epígrafes relativos, respectivamente, a la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD; a estimular el desarrollo de las capacidades tanto militares como civiles y a reforzar la industria europea de la defensa. La tercera parte ofrece propuestas concretas para solucionar los problemas.

En cuanto al contexto estratégico, la Alta Representantes lo caracteriza por la creciente volatilidad regional y mundial, los nuevos desafíos en materia de seguridad, la preferencia norteamericana hacia el área Asia-Pacífico y las consecuencias de la crisis financiera. En estas condiciones, el Informe se mueve, fundamentalmente, en el marco de los riesgos –proliferación de las armas de destrucción masiva, terrorismo, Estados fallidos...– y amenazas que tienen que ver tanto con el cambio climático como con la necesidad de acceso a los recursos naturales, en particular al agua y a la energía, o con los «ciberataques». Se trata por lo tanto de la seguridad de la Unión más que de su defensa y es de destacar que, aunque se alude a la defensa, en realidad a lo que se hace referencia más bien es a las necesidades militares en el marco de la seguridad. Para hacer frente a esta situación Europa tiene que asumir cada vez en mayor medida la responsabilidad de su propia seguridad y necesita promover nuevos «partenariados» regionales y bilaterales si bien la relación trasatlántica sigue siendo esencial; necesita también incrementar sus capacidades militares. En cuanto a la evaluación, la Alta Representante considera que aunque en los años de vida de la PCSD se han ido engarzando numerosas realizaciones positivas en colaboración con la ONU, la OTAN y la Unión Africana, se sigue tropezando, no obstante, con problemas económicos, con la pesadez y lentitud del proceso decisorio de las misiones y operaciones y, lo que parece más importante, con la falta de consenso sobre un enfoque a largo plazo del papel de la PCSD.

Por lo que se refiere al reforzamiento de la PCSD, el primer grupo de consideraciones tiene que ver con el incremento de su eficacia, visibilidad e impacto. Para ello se considera primordial poner en práctica todas las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa y continuar la elaboración de un enfoque global en materia de prevención de conflictos, gestión de crisis y estabilización, lo que requiere, entre otras cosas, colaborar con otras organizaciones internacionales y establecer redes de seguridad, protegerse frente a los nuevos desafíos, reforzar la seguridad en las fronteras, estar en condiciones de organizar una respuesta rápida cuando sea necesario o llevar a cabo campañas específicas de comunicación en las que la acción del SEAE, del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa o del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE puede ser relevante. El segundo grupo de medidas tiene que ver con el desarrollo de las capacidades tanto militares como civiles. Con relación a las primeras el Informe hace especial hincapié en el hecho de que dicho desarrollo solo es posible mediante un aumento de



la cooperación y la transparencia entre los Estados miembros que garantice una complementariedad que refuerce sus acciones y evite interferencias y, sobre todo, duplicidades innecesarias. El objetivo «*Pooling and sharing*» y «*Smart defence*» que han adoptado tanto la Alianza Atlántica como la Unión Europea constituiría un buen ejemplo³². Se considera, además, especialmente necesario tomar medidas para cubrir las deficiencias en capacidades esenciales tales como transporte estratégico, reavituallamiento en vuelo, comunicación por satélite, ciberdefensa, aparatos aéreos pilotados a distancia, etc. Con relación a las capacidades civiles, el mayor problema es la falta de personal especializado a pesar de que la mayoría de las misiones llevadas a cabo en el marco de la PCSD tienen carácter civil. Se propone por lo tanto el aumento de estas capacidades y, además, la profundización de la colaboración, ya iniciada con éxito, con el Espacio de libertad, seguridad y justicia con el que existen muchas coincidencias. El tercer grupo de medidas va dirigido a reforzar la industria europea de la defensa. Coincidiendo con la Comunicación de la Comisión, la Alta Representante señala la urgencia de hacer que la base industrial y tecnológica de la defensa europea esté cada vez más integrada y sea más duradera, más innovadora y más competitiva. Apunta también la necesidad de promocionar la investigación conjunta en tecnología militar aprovechando sinergias con la investigación civil. Con esa finalidad cuenta con la actuación de la Agencia Europea de Defensa en paralelo y en cooperación con la Comisión.

La tercera parte del Informe lleva por título «El camino a seguir». Es notablemente la más corta de las tres. Parte de la base de que hay que obtener resultados concretos, es preciso prever las medidas necesarias para dar continuidad al desarrollo de determinados campos de acción y hay que organizar un procedimiento fiable de seguimiento que pueda apreciar los progresos realizados y, a intervalos regulares, imprimir nuevo empuje. A partir de ahí, veintiséis propuestas concretas van dirigidas a la consideración del Consejo Europeo no sin antes haber señalado la conveniencia de definir el papel de la Unión Europea a la vista de la evolución del contexto estratégico y de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa³³.

³² Vid. LABORIE IGLESIAS, M., «La seguridad y defensa europeas ante los nuevos retos globales» en este mismo volumen de la *Revista de Estudios Europeos*, pp. 111 y ss.

³³ Son las siguientes, traducidas por los autores de este trabajo del texto original en francés:

- *Manifiestar un firme compromiso en favor de la cooperación europea en materia de defensa a fin de reforzar aún más la política común de seguridad y defensa;*
- *Aprovechar plenamente las ocasiones que se presenten para sensibilizar a la opinión pública en su más amplio sentido sobre el reto que suponen la seguridad y la defensa;*
- *Aprobar y dar nuevo impulso al uso eficaz y estratégicamente coherente de los instrumentos de la UE en el marco del enfoque global;*
- *Proseguir el desarrollo de los partenariados con la ONU y con la OTAN en torno a una mayor complementariedad, cooperación y coordinación;*
- *Continuar promoviendo y facilitando el apoyo a los colaboradores que contribuyen a la PCSD;*
- *Poner el acento sobre la importancia capital de las redes cibernéticas y de las redes espaciales, así como de la seguridad energética, para la seguridad europea;*



C. OTROS DOCUMENTOS PREPARATORIOS

Son varios los trabajos que, en mayor o menor medida, se encuentran relacionados con la preparación de la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2013. Es el caso, por citar los más directamente conectados, del Informe anual de la Alta Representante al Parlamento Europeo, de octubre de 2012; de

-
- Apoyar la adopción de una estrategia de seguridad marítima y apoyar un enfoque global para ayudar a regiones y terceros países a gestionar mejor sus fronteras;
 - Pedir nuevas mejoras en materia de respuesta rápida; evaluación rápida de crisis civiles y militares, despliegue rápido de misiones civiles, especialmente en lo que se refiere a los aspectos financieros; aprobar un nuevo enfoque en cuanto a los medios de reacción rápida de la UE, comprendidas las agrupaciones tácticas; estudiar la posibilidad de acudir al artículo 44 TUE;
 - Promover una mayor convergencia entre los planes de defensa de los Estados miembros (transparencia, informaciones compartidas);
 - Promover el objetivo de compartir y agrupar en la planificación de la defensa nacional;
 - Armonizar las exigencias para el conjunto del ciclo vital de las capacidades;
 - Proponer la elaboración de una hoja de ruta estratégica para la defensa, acompañada de objetivos y plazos específicos, en favor de una cooperación sistemática y a largo plazo en el sector de la defensa;
 - Adoptar medidas destinadas a estimular la cooperación europea en materia de defensa, sobre todo de medidas de naturaleza fiscal (relativas, por ejemplo, al IVA); preservar los proyectos de cooperación frente a los recortes presupuestarios;
 - Buscar mecanismos de financiación innovadores;
 - Comprometerse en proyectos de cooperación específicos: Reavituallamiento en vuelo, sistemas aéreos pilotados a distancia, ciberdefensa y comunicaciones por satélite, etc.;
 - Redoblar esfuerzos para generar capacidades civiles para la PCSD y continuar los esfuerzos destinados a reforzar los lazos entre la PCSD y el Espacio de libertad, seguridad y justicia;
 - Apoyar la continuación de los esfuerzos destinados a reforzar la base industrial y tecnológica de defensa europea de manera que pueda responder a las necesidades de equipamiento de los Estados miembros, ser competitiva a escala mundial y favorecer el empleo, la innovación y el crecimiento;
 - Reconocer el papel desempeñado por las PYME en la cadena de aprovisionamiento de la defensa y reforzar la ayuda a las PYME;
 - Animar la continuación de los esfuerzos tendentes a reforzar y ampliar los mecanismos de apoyo a la seguridad de aprovisionamiento, así como favorecer los avances de las normas híbridas, de la certificación y de la navegabilidad aérea militar;
 - Incitar a la industria europea de la defensa a mejorar su competitividad a escala mundial, en especial privilegiando los programas de cooperación y los mercados públicos conjuntos;
 - Animar a los Estados miembros a comprometerse con la realización de las inversiones necesarias en materia de Investigación y Tecnología (I&T) al objeto de sostener el desarrollo de futuras capacidades recurriendo progresivamente a la cooperación. Esta cooperación podría verse reforzada con programas de investigación desarrollados junto con la Comisión europea y cofinanciados por los Estados miembros;
 - Adoptar una estrategia global de investigación para explotar las sinergias entre los programas nacionales de investigación relativos a las tecnologías de doble uso y la investigación europea;
 - Adoptar soluciones innovadoras de financiación para estimular la inversión privada en I&T en materia de defensa;
 - Sostener una acción preparatoria de la Comisión para los trabajos de investigación conectados con la PCSD buscando sinergias con los programas nacionales de investigación;
 - Acordar un proceso de seguimiento fiable para apreciar los progresos, mantener la dinámica e imprimir nuevo empuje a intervalos regulares inspirándose en las contribuciones de la Alta Representante/Jefa de la AED;
 - Prever el lanzamiento de una iniciativa de informes sobre la defensa europea para sincronizar los ciclos de programación presupuestaria y fijar criterios de convergencia, tal como un «semestre europeo de defensa».

las Conclusiones de la Conferencia Interparlamentaria reunida en Vilna en septiembre de 2013; del Informe del Parlamento Europeo, de noviembre de 2013, o de las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores, también de noviembre de 2013. De todos ellos merece la pena destacar, por su procedencia «democrática», el Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del PE «sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (basado en el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre las política exterior y de seguridad común)», de 31 de octubre de 2013, que más arriba hemos citado³⁴. Es el más crítico de todos ellos. Su punto de partida es un claro reproche a los Estados miembros que no perciben la importancia que siguen teniendo la seguridad y la defensa y que no muestran una actitud tendente a reforzar el papel de Europa en el mundo. Por ese motivo, hace un claro llamamiento a las instituciones de la Unión responsables en la materia y a los Estados miembros para que emprendan un valiente y profundo debate al objeto de lograr que la PCSD permita a la Unión actuar como actor global, con autonomía estratégica real, capaz de garantizar la seguridad en el complejo entorno geopolítico actual. Lamenta, además, que la Alta Representante, que en su Informe ha señalado acertadamente los problemas, no haya adelantado propuestas suficientemente concretas para solucionarlos o no haya utilizado hasta ahora los instrumentos que ofrece el Tratado de Lisboa. Como consecuencia de todo ello, los resultados de las operaciones de gestión de crisis «no están a la altura de lo que se requiere».

El trabajo realizado por el PE aborda cada uno de los apartados del Informe de la Alta Representante y hace propuestas al respecto entre las que merece la pena señalar las relativas al incremento del papel del SEAE y de la AED, a la necesidad de actualizar la Estrategia Europea de Seguridad o a la conveniencia de establecer un Objetivo principal militar para 2025, de crear un Consejo de Ministros de Defensa, de preparar un Libro Blanco sobre la Defensa o de que el Consejo Europeo, en lugar de ocuparse a salto de mata de la seguridad y la defensa, se constituyera en una especie de proceso continuado de revisión en estas materias. Como veremos a continuación, el Consejo Europeo solo en muy pequeña medida ha tenido en cuenta estas propuestas.

IV. CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO DE DICIEMBRE DE 2013

El Consejo Europeo de diciembre de 2013 no fue monográfico en contra de los que se esperaba. Sus conclusiones constan de un total de ocho capítulos de los que solamente el primero de ellos se ocupa de la seguridad y defensa. Éste consta de una especie de introducción seguida de cuatro partes, tres de las cua-

³⁴ *Vid.* nota 31.

les coinciden con los tres ejes prioritarios que destacó el propio Consejo Europeo en sus Conclusiones de diciembre de 2012 y que utiliza también como partes de su Informe final la Alta Representante: Aumento de la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD, Mejora del desarrollo de las capacidades de defensa y Fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa. La parte cuarta lleva por título Futuras actividades y en las siete líneas de que consta se limita a instar al Consejo, a la Comisión, a la Alta Representante a la Agencia Europea de Defensa y a los Estados miembros a que tomen medidas decididas y comprobables al objeto de poner en práctica las orientaciones definidas por el Consejo Europeo, anunciando que éste, en junio de 2015, procederá a evaluar los avances que se hayan producido y dará nuevas orientaciones sobre la base de los informes que elaboren la Comisión, la Alta Representante y la Agencia Europea de Defensa. El conjunto de las Conclusiones constituye un texto bastante escueto, especialmente si se le compara con los informes que han servido de «trabajos preparatorios».

Lo que consideramos como una introducción –punto 1– comienza con una frase corta pero contundente: «La defensa es importante». A partir de ahí se afirman cosas bien conocidas por muy repetidas, como que el entorno estratégico y geopolítico de Europa evoluciona rápidamente o que la crisis económica ha recortado los presupuestos militares o que la fragmentación de los mercados europeos de la defensa perjudica la competitividad y la sostenibilidad de la industria europea. Por esas razones, en el punto 2 se señala, consecuentemente, que hay que reforzar la PCSD: Los Estados deben asumir mayores responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad y para ello hay que contar con las capacidades civiles y militares que sean necesarios, reforzando la cooperación y apoyándose en una base industrial y tecnológica europea más integrada.

A continuación, al objeto de incrementar la efectividad, la visibilidad y el impacto de la PCSD, el Consejo Europeo pone de relieve que, a pesar de que se han llevado a cabo numerosas operaciones civiles y militares de gestión de crisis, hay que seguir mejorando en eficiencia y eficacia y para ello señala la importancia de estrechar la colaboración de la Unión con sus socios mundiales, transatlánticos y regionales en materias tales como la prevención de crisis, de planificar el despliegue rápido y eficaz de los recursos civiles y militares, y de mejorar el sistema de financiación de las operaciones. Con relación a los nuevos desafíos, el Consejo Europeo parece solicitar una nueva estrategia europea de seguridad que –en colaboración con la OTAN y aprovechando las sinergias con el Espacio de libertad, seguridad y justicia– aborde las dimensiones interna y externa de la seguridad y tome en cuenta los nuevos desafíos, entre los que cita la ciberseguridad, la seguridad marítima, la seguridad energética y la inmigración ilegal.

En cuanto a la mejora de las capacidades, el Consejo Europeo considera que la cooperación es fundamental, mantiene su compromiso de materializar las capacidades, evitar las duplicidades y paliar las carencias e insta a mejorar el



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

desarrollo de dichas capacidades. En este contexto, celebra los pasos que ya se están dando en materia de desarrollo de sistemas de aeronaves pilotadas a distancia, reabastecimiento en vuelo, comunicación por satélite, ciberdefensa y modelos cooperativos de mando tales como el Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC). Por lo que se refiere, finalmente, al fortalecimiento del sector industrial de la defensa, el Consejo Europeo «celebra» la Comunicación de la Comisión y –aunque atempera un poco las pretensiones de ésta– asume en general su contenido, apuntando repetidamente la necesaria cooperación en estas cuestiones entre la Comisión, la Alta Representante y la Agencia Europea de Defensa. Es, posiblemente, en esta materia donde se pueden encontrar avances más concretos puesto que el Consejo Europeo asume el compromiso de comprar y utilizar en común más equipamiento militar, de apoyar a las industrias de defensa a través de los programas de investigación con doble uso y de establecer procedimientos de certificación y estandarización para equipos de defensa al objeto de reducir costes, armonizar la demanda y fomentar la interoperabilidad.

V. ALGUNAS REFLEXIONES AL RESPECTO

Como se señaló acertadamente en los primeros años de su funcionamiento, «la PCSD no deja de poner en evidencia los límites y obstáculos a los que se enfrenta el proceso de construcción europea cuando incorpora un ámbito material integrado en el núcleo duro de la soberanía de los Estados y dominado por la cooperación en estructuras internacionales ajenas a la Unión Europea»³⁵. Esta afirmación sigue siendo válida diez años después y constituye el telón de fondo de cuanto se expone a continuación.

Ya ha sido puesto de relieve que las «decisiones» del Consejo Europeo de diciembre de 2013 constituyen más bien «indecisiones» y que la adopción de las medidas más importantes ha sido pospuesta³⁶. Esta es, sin duda, la primera impresión que uno recibe tras la lectura de las Conclusiones, especialmente si había esperado un cambio de rumbo apreciable. Todo el conjunto recuerda, por otra parte, documentos semejantes anteriores, aunque un análisis más detallado pueda detectar alguna novedad.

Con carácter general, lo primero que resulta fácil observar es que, aunque las Conclusiones se refieren en algunos puntos concretos a la defensa, lo que por el momento parece importar al Consejo Europeo es la seguridad. De forma que cuando utiliza el término «defensa» lo hace más bien para aludir a «lo militar» que a lo defensivo propiamente dicho. Desde esta perspectiva, hay que recordar

³⁵ ÁLVAREZ VERDUGO, M., *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid 2004, p. 290.

³⁶ Vid. ARTEAGA, F., «(In)decisiones del Consejo Europeo de 19 de diciembre de 2013 sobre Defensa», *Comentario Elcano* 81/2013, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido>.



que el artículo J.4. del Tratado de Maastricht estableció en 1991 que la PESC abarcaría «la definición, en el futuro, de una política de defensa común que pudiera conducir en su momento a una defensa común» y que el artículo 17 del Tratado de Ámsterdam, en 1997, puntualizó que la definición de la defensa sería «progresiva» y que el momento de la defensa común llegaría «si así lo decidiera el Consejo Europeo». Son los mismos términos que, aunque con una redacción diferente, utiliza el TUE de Lisboa adoptado en 2007. Esto significa que, sin entrar en la cuestión de si es bueno o malo, prematuro o no que la Unión Europea se ocupe de la defensa, el Consejo Europeo no aporta nada nuevo en esta materia y, por lo tanto, la defensa común sigue sin estar entre sus preocupaciones y parece que tampoco la definición de cómo se debería organizar esa defensa. Nos encontramos, pues, en una fase todavía previa que podría definirse como de aumento y mejora de las capacidades civiles y militares, a título individual y colectivo, que podría servir tanto para la seguridad como para la defensa. Como, por otra parte, las acciones que hasta ahora se han ido poniendo en práctica han tenido que ver casi exclusivamente con la seguridad y todo indica que así va a seguir siendo, hay que deducir que, al menos de momento, la defensa se deja en manos de la OTAN.

También es posible afirmar que, en su conjunto, las Conclusiones del Consejo Europeo –adoptadas por unanimidad– dan la sensación de que fueran dirigidas a actores distintos de los Estados que componen el propio Consejo Europeo. Como si los Miembros del Consejo Europeo olvidaran que son ellos mismos los que tienen en su mano la adopción de las medidas necesarias para poner en práctica sus propias orientaciones. Por otra parte, las recomendaciones que ahora se hacen para reforzar la PCSD no son nuevas sino que ya han sido hechas en ocasiones anteriores sin demasiado éxito. Los mismos Estados que en el Consejo Europeo aprueban las orientaciones generales se muestran después reacios cuando en el seno del Consejo se trata de adoptar las medidas concretas para llevarlas a la práctica.

Igualmente con carácter general, hay que señalar que no sólo importa lo que dicen las Conclusiones sino también lo que se echa en falta en ellas. Habría sido una buena ocasión para revisar la Estrategia europea de seguridad ya que la que sigue vigente desde 2003 hace tiempo que dejó de responder a la situación actual³⁷. Lo más curioso es que la Alta Representante, en su Informe final, expone con cierto detalle cuál es el contexto actual –muy diferente del de 2003– pero no se pronuncia abiertamente por la necesaria sustitución del antiguo concepto estratégico. Realmente, la Estrategia de 2003, aunque no fue considerada por algunos como una verdadera estrategia de seguridad³⁸, en todo caso orientaba

³⁷ «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia europea de seguridad (15895/2003 PESC) de 12.12.2003. Sobre la necesaria reforma de la Estrategia de 2003 *vid.* RUBIO DAMIÁN, F., «Necesidad de una nueva estrategia europea de seguridad», *Revista Ejército*, n.º 860, Diciembre 2012, pp. 6 y ss.

³⁸ *Vid.* ARTEAGA, F., «La Estrategia Europea de Seguridad cinco años después», *ARI del Real Instituto Elcano* 15/2009, de 22.01.2009.



sobre el papel a desempeñar por la Unión Europea frente a las amenazas existentes en aquél momento³⁹. Cinco años después de su aprobación, en 2008, el Consejo Europeo no adoptó una nueva estrategia sino que se limitó a suscribir un Informe sobre la aplicación de la Estrategia de 2003 que constituía una puesta al día de aquella pero no incluía cambios sustanciales⁴⁰. La cuestión es que las circunstancias de 2008, y más aún las de 2003, ya tienen poco que ver con el momento actual que en buena medida es consecuencia de una crisis, que por aquél entonces todavía no había comenzado, entre cuyas consecuencias encontramos la reducción de los presupuestos, la vuelta de los nacionalismos y el aumento del euroescepticismo. El contexto geopolítico del momento actual presenta, además, características y circunstancias completamente nuevas como son su volatilidad, la aparición de nuevas amenazas a la seguridad, el desplazamiento de los intereses de los Estados Unidos hacia la zona Asia-Pacífico –lo que significa que Europa se tendrá que hacer cargo en solitario de algunas de sus responsabilidades– la necesidad de garantizar el acceso a determinados recursos naturales esenciales y escasos, la seguridad de las fronteras frente a la inmigración ilegal o la protección de las rutas marítimas del comercio europeo⁴¹. Nada de esto se encuentra en la Estrategia de 2003. Por otra parte, los cambios introducidos en Lisboa –la creación del SEAE y los nuevos cometidos del Alto Representante– constituyen un dato nuevo muy relevante que, naturalmente, no tiene en cuenta el documento de 2003. A pesar de todo, el Consejo Europeo, parecía resistirse a su sustitución⁴².

A falta de una nueva estrategia de seguridad, la Unión ha venido adoptando una serie de estrategias transversales, tanto de carácter regional como «temático». Al primer grupo pertenecen las relativas al Sahel y al Cuerno de África, ambas de 2011, y la más reciente sobre el Golfo de Guinea, de marzo de 2014; al segundo, los proyectos ya avanzados de estrategias en materia de ciberseguridad, de seguridad marítima o de seguridad energética. En este grupo pueden incluirse también ciertos documentos estratégicos de carácter complementario, como los relativos a la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo o el tráfico ilícito de armas ligeras. Sin olvidar la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea «Hacia un modelo europeo de seguridad», aprobada en marzo de 2010, si tenemos en cuenta que, como afirma el Consejo

³⁹ Una buena síntesis de su contenido en GARCÍA PÉREZ, R., «La gestión civil de crisis...» *cit.*, pp. 49 y ss.

⁴⁰ «Proporcionando seguridad en un mundo cambiante». *Vid.* FERNÁNDEZ SOLA, N., «¿Una nueva Estrategia Europea de Seguridad 2009?», *ARI* 36/2009, Real Instituto Elcano, de 26.02.2009.

⁴¹ *Vid.* KEOHANE, D., «¿Nueva agenda para la política de defensa común?», *Política Exterior* n.º 156, Noviembre/Diciembre 2013, pp. 82 y ss.

⁴² La razón estriba tal vez, como se ha afirmado, en el temor a que la elaboración de una nueva estrategia deje patente, una vez más, la ausencia de intereses comunes (BALLESTEROS MARTÍN, M. A., «Consideraciones sobre el futuro de la seguridad europea», en J. Roldán Barbero (Coord.) *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*, Ed. Universidad de Granada, Granada 2012, p. 373).



Europeo, «las dimensiones interna y externa de la seguridad de Europa están cada vez más entrelazadas». Lamentablemente, como ha puesto de relieve el Parlamento Europeo⁴³, aunque las estrategias están definidas, a menudo la Unión no logra ponerlas en práctica, y «en su lugar se ve obligada a tomar medidas de contingencia y de emergencia». Se recuerda al efecto la Estrategia para la región del Sahel, aprobada por unanimidad, que no logró una ejecución satisfactoria y llevó a que la situación de Malí se deteriorara drásticamente.

En todo caso y por fortuna, en sus Conclusiones, el Consejo Europeo «insta a la Alta Representante a que, en estrecha cooperación con la Comisión, evalúe la incidencia de los cambios del entorno mundial e informe al Consejo en el transcurso de 2015 sobre los desafíos y las oportunidades que se ofrezcan a la Unión, una vez consultados los Estados miembros». ¿Está pidiendo una nueva estrategia? Cabe, pues, la posibilidad de que en 2016 se apruebe una nueva estrategia europea de seguridad.

Podemos también llamar la atención sobre la relevancia que pueden tener determinados puntos concretos de cada una de las partes de que constan las Conclusiones. Ya hemos señalado que en las líneas introductorias el Consejo Europeo no aportan nada especialmente interesante puesto que se limita a reiterar la conveniencia de que los Estados ejerzan mayores responsabilidades si quieren contribuir al mantenimiento de la paz y de la seguridad, de que se profundice en la cooperación, de que se mejoren las capacidades necesarias para la realización de misiones y operaciones y de que se lleve a cabo una mayor integración de la base industrial y tecnológica de la defensa europea. Es decir, se suscriben los «ejes prioritarios» que ya habían sido establecidos en anteriores documentos. No obstante, tal vez sea conveniente poner de relieve dos puntualizaciones que aparecen en el texto. La primera es la relativa a la plena complementariedad con la OTAN en el desarrollo de la PCSD, o sea, el rechazo de una defensa exclusivamente Europea como vienen proponiendo desde hace tiempo algunos miembros de la Unión. A este respecto merece la pena señalar que en esa parte introductoria de las Conclusiones que estamos examinando se alude también al compromiso de la Unión de colaborar, además de con la OTAN, «con sus socios mundiales, transatlánticos y regionales». Además, en otro punto de las mismas se insiste en dicha colaboración cuando se hace referencia a la importancia del apoyo a países y organizaciones regionales socios para que sean cada vez más capaces de evitar las crisis y de gestionarlas por sí solos. Aquí se encuentra seguramente involucrada la ayuda a Estados y regiones con vistas a mejorar la seguridad de las fronteras ante la inmigración ilegal. Pero volviendo a la OTAN, conviene de todas formas no olvidar que, en materia no de defensa

⁴³ Vid. Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo de 21.02.2014 «Sobre el enfoque integral de la UE y sus implicaciones para la coherencia de la acción exterior de la UE», Doc. A7-0138/2014, p. 11.

sino de gestión de crisis, aunque en su momento se superaron los obstáculos que dificultaban la cooperación y se firmaron en 2002 los acuerdos «Berlín plus», lo cierto es que éstos sólo han funcionado en las operaciones «Concordia» y «Althea», de 2003 y 2004, respectivamente, convirtiéndose desde entonces en papel mojado⁴⁴.

La segunda puntualización es el «si quieren» con respecto a las mayores responsabilidades que deben ejercer los Estados en materia de seguridad y defensa. Pone de manifiesto que en este punto –como advierte la Alta Representante en su Informe– sigue sin haber consenso. Algo semejante muy significativo aparece también en la parte de las Conclusiones dirigida al incremento de la efectividad, la visibilidad y el impacto de la PCSD. Concretamente en el punto 8, al hacer referencia a la necesidad de mejorar las capacidades de respuesta rápida de los grupos de combate se añade la frase «si los Estados así lo deciden». Lo que indudablemente significa que todo está de momento en el aire, aparte de que los propios grupos de combate, como ya señalamos, aún no se han utilizado nunca a pesar de que su creación fue prevista en 2003 en el *Headline Goal 2010* con la intención de que estuvieran operativos a partir de 2008. Por otro lado, objetivos como el de la visibilidad no son nuevos. Es suficiente recordar que la creación del Alto Representante en el Tratado de Ámsterdam respondía ya a la necesidad de dar visibilidad a la PESC. Más interesante en esta parte de las Conclusiones es la referencia a la necesidad de revisar el mecanismo ATHENA⁴⁵ al objeto de mejorar el sistema de financiación de las operaciones, demasiado oneroso de momento para los participantes. No hay que olvidar, sin embargo, que, como indica la Alta Representante en su Informe final, todavía no ha habido consenso sobre la creación del Fondo inicial previsto en el artículo 41 del TUE de Lisboa.

En la parte dedicada al desarrollo de las capacidades vuelve a llamar la atención una puntualización en el mismo sentido que otras anteriores: «las capacidades pertenecen a los Estados miembros y están bajo su control». Se hace así hincapié, de nuevo, en el carácter intergubernamental de la PESC/PCSD; lo que incide, además, en lo relativo al fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa, objeto de la siguiente parte de las Conclusiones, en la que, como ya hemos puesto de relieve, el Consejo Europeo «matiza» los avances que propone la Comisión en su Comunicación.

⁴⁴ Vid. BALLESTEROS MARTÍN, M.A., «Evolución y futuro de la Política...» *cit.*, p. 19. Una síntesis muy esclarecedora de las difíciles relaciones OTAN-UE en RUIZ GONZALEZ, F.J., «OTAN-UE: Pasado complejo, futuro incierto», *Política Exterior* n.º 158, marzo-abril 2014, pp. 130 y ss.

⁴⁵ El mecanismo ATHENA, creado por Decisión 2008/975/PESC del Consejo, de 18.12.2008, cubre únicamente una pequeña parte de los costes comunes. Los restantes costes son asumidos por los Estados que intervienen en las operaciones.



ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE Y MARGARITA CORRAL SUÁREZ: *Últimos desarrollos...*

VII. EN CONCLUSIÓN

En definitiva, nada realmente nuevo. El progreso, tanto de la PESC como, más recientemente, de la PCSD, vienen tropezando con continuas dificultades que son la consecuencia de diferentes factores que hemos ido poniendo a la luz. Partiendo del hecho indudable de que se abordan materias que despiertan reticencia por estar muy conectadas con el núcleo duro de la soberanía estatal, lo cierto es que los intereses de los distintos miembros de la Unión no coinciden. Esto ya se comprobó cuando con motivo de la negociación del Tratado de Maastricht Francia propuso la introducción de la defensa junto a la política exterior y a la seguridad. Es cierto que su principal oponente, el Reino Unido, quince años después, en la reunión de Saint-Malo, facilitó la creación de la PCSD. Sin embargo, hoy es el país donde más partidarios hay de que la Unión Europea no siga adelante o, incluso, de que dé marcha atrás. Durante un tiempo ha venido siendo Francia, seguida por Alemania, quien ha impulsado la seguridad y la defensa de Europa. En los últimos años parece que se ha quedado Francia sola. Pero es que, además, no solo se trata de divergencias sino que también hay falta de interés por parte de algunos Estados sobre cuestiones que preocupan a otros. Sin ser seguramente el más importante, el problema de las fronteras y de la inmigración ilegal constituye un buen ejemplo de ello. Es preciso reconocer, no obstante, que la paralización de la PCSD tiene relación con la crisis económica, con los consiguientes recortes presupuestarios y con el resurgir de los intereses nacionales junto con la aparición de movimientos populistas poco proclives en general hacia la integración europea –ya no son sólo los tradicionales euroescépticos británicos sino también los modernos eurófobos checos, franceses, griegos u holandeses– o, al menos, poco conformes con las fórmulas que hasta ahora se están utilizando al efecto. A pesar de todo, no es posible culpar a una crisis relativamente reciente de unos problemas que ya se habían detectado tiempo atrás.

A día de hoy, como la Alta Representante ha puesto de relieve, el Tratado de Lisboa permanece «inexplotado» en esta materia. En efecto, la cooperación estructurada permanente que aún no se ha puesto en práctica, el Fondo inicial que todavía no se ha creado y la posibilidad no utilizada de encargar a un grupo de Estados miembros la realización de una misión, vienen de Lisboa. Sin embargo, la falta de éxito de las cooperaciones reforzadas, la fallida Fuerza de reacción rápida o los Grupos de combate que todavía no se han estrenado son anteriores, y las disensiones que han surgido entre los Miembros de la Unión cada vez que una cuestión de política exterior verdaderamente importante se ha puesto sobre el tapete vienen todavía de antes. Eso lleva a pensar que sesenta años de Comunidad/Unión Europea no han sido suficientes para ahormar voluntades en materia de política exterior, seguridad y defensa y que serán necesarios más años para lograr instaurar un nivel de solidaridad que lo haga posible. En estas condiciones, el paso previo necesario es, sin duda, el que se puede dar si es cierto que el Consejo Europeo aprueba en 2016 una nueva Estrategia de seguridad. Ésta





deberá ser realista, haciendo hincapié en los intereses comunes y poniendo a su servicio los elementos fundamentales de un enfoque global –en especial en materia de prevención de crisis y en la reconstrucción posterior– al que ya han hecho referencia diversos documentos. Entre ellos merece especial importancia, por su autoría, la Comunicación conjunta de la Comisión y de la Alta Representante, de 11 de diciembre de 2013, titulada «Enfoque integral de la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores»⁴⁶, en la que se promueve el establecimiento de una estrategia común a largo plazo que incorpore los objetivos del Tratado de Lisboa en materia de acción exterior y dé especial énfasis al uso coherente de todos los medios de los que dispone la Unión –la diplomacia, el comercio exterior, los medios militares, la ayuda humanitaria o la ayuda al desarrollo⁴⁷– y a la necesidad de salvar el obstáculo que plantea a veces la colaboración entre el marco comunitario y el intergubernamental. Esto último resulta especialmente pertinente puesto que la falta de coordinación entre las instituciones ha sido señalada como causa de las deficiencias detectadas en el desarrollo de la acción exterior de la Unión⁴⁸. No obstante, parece que, al menos por el momento, se va a seguir tropezando con la falta de acuerdo en materia de política exterior –las relaciones con Rusia y Estados Unidos han sido habitualmente complicadas– o sobre las amenazas, el uso de la fuerza o la construcción de un esquema operativo para las fuerzas armadas europeas que impide desde hace tiempo la realización de un Libro blanco europeo sobre seguridad y defensa⁴⁹.

Disponer de las capacidades civiles y militares necesarias para desempeñar adecuadamente el papel que la propia Unión se asigne en materia de seguridad y defensa será seguramente el siguiente objetivo a alcanzar. Se trata de una cuestión que ya se planteó hace tiempo; no obstante, si nos atenemos a los documentos recientes que ahora estamos examinando, aunque las cosas han mejorado algo desde entonces⁵⁰, las operaciones de la Unión Europea siguen adoleciendo de determinadas carencias. Con relación a las capacidades militares, se ha planteado una duda semejante a la que en su día expuso Alcide De Gasperi con respecto a la creación de un ejército

⁴⁶ JOIN(2013)30 final. A este respecto es muy interesante el informe «Hacia una estrategia global europea», publicado en mayo de 2013, realizado a petición de los Ministerios de asuntos exteriores de España, Italia, Polonia y Suecia, en cuya elaboración ha participado el Real Instituto Elcano. Disponible en www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/EstrategiaGlobalEuropa.

⁴⁷ Vid. CORRAL SUAREZ, M., «Política de cooperación al desarrollo», en A. Calonge Velázquez y R. Martín de la Guardia (Coords.), *Políticas Comunitarias. Bases Jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia 2013, pp. 939 y ss., en especial 958 y ss., y HERRERO DE LA FUENTE, A.A. y CORRAL SUÁREZ, M., «La contribución de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 16, 2009, pp. 11 y ss.

⁴⁸ Vid. Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo de 21.02.2014 «Sobre el enfoque integral de la UE...» *cit.* p. 9.

⁴⁹ El Parlamento Europeo ya apuntaba en 2009 la conveniencia de redactar un Libro Blanco que, entre otras cosas, permitiera generar un amplio debate público (Vid. Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la Política Común de Seguridad y Defensa (2009/2198[INI]), de 02.03.2010).

⁵⁰ Vid. Informe final de la Alta Representante, pp. 16 y ss.



europeo: ¿Se pueden crear capacidades militares comunes sin crear paralelamente capacidades políticas comunes?⁵¹. Pero, dejando a un lado ésta que podríamos considerar como la *summa quaestio*, sin duda sería útil, como señala el Parlamento Europeo, el fortalecimiento de la Agencia Europea de Defensa en materia de coordinación de capacidades, el establecimiento de un nuevo Objetivo Principal Militar para 2025, la «mutualización» del esfuerzo económico y el avance hacia la creación de un mercado europeo de material militar, abierto y transparente o, incluso, el establecimiento de un código voluntario de conducta basado en una «preferencia europea» en materia de adquisiciones⁵².

Las capacidades civiles también necesitan ser mejoradas si nos atenemos a las carencias señaladas en los informes que manejamos pero lo que parece más interesante al respecto es la conveniencia de conectar el máximo posible la PCSD con el Espacio de libertad, seguridad y justicia ya que la seguridad de la Unión depende claramente del trabajo que se realiza en ambas instancias en materias tales como, entre otras, la lucha contra el terrorismo, la inmigración clandestina o los diferentes tráfico ilícitos.

Finalmente, el mecanismo de financiación de las operaciones que se desarrollan en el marco de la PCSD debería apoyarse en mayor medida en el presupuesto de la Unión. Si bien es cierto que ello supondría mayor control por parte del Parlamento Europeo, es de suponer que el reparto de los gastos facilitaría la realización de acciones que quienes más sufren la crisis no están en condiciones de emprender.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SANCHEZ, M., «La evolución de las operaciones Petersberg de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2006, pp. 47 y ss.
- ALVAREZ VERDUGO, M., *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid 2004.
- ARTEAGA, F., «La Estrategia Europea de Seguridad cinco años después», *ARI del Real Instituto Elcano* 15/2009, de 22.01.2009.
- «(In)decisiones del Consejo Europeo de 19 de diciembre de 2013 sobre Defensa», *Comentario Elcano* 81/2013, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido>.
- BACOT-DECRIAUD, M., «La contribution de l'Union Européenne (PESC et PESD) à la lutte contre le terrorisme», en A. McLeod (Dir.), *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Bruylant, Bruselas 2006, pp. 213 y ss.
- BALLESTEROS MARTÍN, «Consideraciones sobre el futuro de la seguridad europea», en J. Roldán Barbero (Coord.) *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*, Ed. Universidad de Granada, Granada 2012, pp. 373 y ss.

⁵¹ SANTOPINTO, F., «Des capacités militaires sans capacités politiques? Pourquoi la CSP ne doit pas être trop inclusive», *GRIP, Note d'Analyse* 14.09.2010.

⁵² Informe del PE, *cit.* nota 31.

Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

- BALLESTEROS MARTÍN, «Evolución y futuro de la Política común de seguridad y defensa de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, vol. 61, 2013.
- «La Política común de seguridad y defensa tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Análisis* 03/2014.
- BAR CENDÓN, A., «The impact on the European Unión», en *Evolutions in the southern mediterranean: Implications for the EU*, Jean Monnet Seminar 30-31 mayo 2011., (http://ec.europa.eu/education/jean-monnet/doc/seminar11/cendon_en.pdf).
- BERMEJO GARCÍA, R., «La Política exterior y de seguridad común y el Tratado de Ámsterdam», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* n.º 3, junio 1998, pp. 20 y ss.
- CHARPENTIER, J., «La coopération politique entre les Etats membres des Communautés Européennes», *Annuaire Français de Droit International* 1979, pp. 753 y ss.
- CORRAL SUAREZ, M., «Algunas consideraciones sobre la integración de la Unión Europea Occidental en la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, vol. 7, 1994, pp. 15 y ss.
- CORRAL SUAREZ, M., «Política de cooperación al desarrollo», en A. Calonge Velázquez y R. Martín de la Guardia (Coords.), *Políticas Comunitarias. Bases Jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia 2013, pp. 939 y ss.
- DE AYALA, J.E., «El relanzamiento de la PCSD», *Política Exterior* n.º 156, Noviembre/Diciembre 2013, pp. 72 y ss.
- EDWARDS, G. y HILL, Ch., «European political cooperation», *Yearbook of European Law* 1991, pp. 489 y ss.
- ESCOBAR, C., *Instituciones de Derecho Comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006.
- FERNÁNDEZ SOLA, N., «¿Una nueva Estrategia Europea de Seguridad 2009?», *ARI* 36/2009, Real Instituto Elcano, de 26.02.2009.
- GARCÍA PÉREZ, R., «La gestión civil de crisis de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos* vol. 52, 2009, pp. 47 y ss.
- GERARD, Y., «La coopération politique européenne. Méthodes et resultats», *Revue du Marché Commun* 1987, pp. 466 y ss.
- GUINEA LLORENTE, M., «El Servicio europeo de acción exterior», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.º 37, 2010, pp. 761 y ss.
- GUTIERREZ ESPADA, C. «El Tratado de Ámsterdam (1997) y la defensa de Europa», en J. M. Peláez Marón (Dir.), *Cuestiones actuales de Derecho comunitario europeo IV*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba 1998, pp. 157 y ss.
- HERRERO DE LA FUENTE A.A. -«La Política exterior y de seguridad común y su necesaria revisión», *Revista de Estudios Europeos* n.º 16, 1997, pp. 3 y ss.
- «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», en P. Biglino (Coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, pp. 305 y ss.
 - «La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Ámsterdam», *Revista de Estudios Europeos* n.º 20, 1998, pp. 3 y ss.
 - «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la cumbre de Niza», *Noticias de la Unión Europea* n.º 186, 2003, pp. 63 y ss.
 - «Del Informe Davignon a la Política europea de seguridad y defensa. Una evolución más aparente que real», en Jesús M. Alonso Martínez y Alberto A. Herrero de la Fuente (Coords.), *El Tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2002)*, Ed. Comares, Granada 2007, pp. 89 y ss.
 - «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. ¿El carro delante de los buyes?», *Novos Estudos Jurídicos*, vol. 14, n.º 1, 2009, pp. 31 y ss.
 - «Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho de la Unión Europea* n.º 18, 2010, pp. 151 y ss.

ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE Y MARGARITA CORRAL SUÁREZ: *Últimos desarrollos...*

- «La Política exterior y de seguridad común y la Política común de seguridad y defensa», en A. Calonge y R. Martín de la Guardia (Coords.), *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia 2013, pp. 857 y ss.
- HERRERO DE LA FUENTE, A.A. y CORRAL SUÁREZ, M., «La contribución de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 16, 2009, pp. 11 y ss.
- JIMENEZ PIERNAS, C., «Dilemas de la PESC y de la política exterior española: El caso de las relaciones hispano-marroquíes», en *El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico. Cuadernos de Estrategia*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, marzo 2004, pp. 139 y ss.
- KEOHANE, D., «¿Nueva agenda para la política de defensa común?», *Política Exterior* n.º 156, Noviembre/Diciembre 2013, pp. 82 y ss.
- MANGAS, A., *La Constitución europea*, Iustel, Madrid 2005.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: Crónica de una modificación necesaria», *Noticias de la Unión Europea* n.º 218, Marzo de 2003, pp. 95 y ss.
- MEDINA ORTEGA, M., «Perspectivas de la Política exterior y de seguridad común», *Revista de Estudios Europeos* n.º 57, 2011.
- MENGOZZI, P., «Contribución del derecho a la determinación de la identidad de la UE», *Revista de Estudios Europeos* n.º 57, 2011.
- MOLINA DEL POZO, C.F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 3ª Ed., Trivium, Madrid 1997.
- PERRAKIS, S., «L'incidence de l'Acte Unique Européenne sur la coopération des douze en matière de politique extérieure», *Annuaire Français de Droit International* 1988, pp. 807 y ss.
- PIRIS, J-C., *El Tratado constitucional para Europa: un análisis jurídico*, Ed. Marcial Pons, Madrid 2006.
- PONS RAFOLS, X., «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2001, pp. 145 y ss.
- POZO SERRANO, P., «La operatividad de la UE en la gestión de crisis: Evolución y futuro en los trabajos de la Convención», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* n.º 11, abril 2003, pp. 27 y ss.
- «La ampliación de las misiones de la UE en el ámbito de la Política europea de seguridad y defensa», en *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 35 y ss.
- POZO SERRANO, P. y CAMACHO AVILA, B., «El desconcierto europeo ante la crisis de Libia», *Revista de Estudios Europeos* n.º 57, 2011, pp. 99 y ss.
- REMIRO BROTONS, A., «¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?», *Gaceta Jurídica* 1998, D-29, pp. 71 y ss.
- RODRIGUES, S., «Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n.º 444, 2000, pp. 11 y ss.
- RUBIO DAMIÁN, F., «Necesidad de una nueva estrategia europea de seguridad», *Revista Ejército*, n.º 860, Diciembre 2012, pp. 6 y ss.
- RUIZ GONZALEZ, F.J., «OTAN-UE: Pasado complejo, futuro incierto», *Política Exterior* n.º 158, marzo-abril 2014, pp. 130 y ss.
- SÁNCHEZ RAMOS, B., «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras el Tratado de Niza», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 5, 2001, pp. 821 y ss.
- SANTOPINTO, F., «Des capacités militaires sans capacités politiques? Pourquoi la CSP ne doit pas être trop inclusive», *GRIP, Note d'Analyse* 14.09.2010
- «L'Union Européenne face à la crise ukrainienne», *Les nouvelles du GRIP* n.º 1, 2014.



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

VON DER GABLENTZ, O., «Luxembourg revisited or the importance of european political cooperation», *Common Market Law Review* 1979, pp. 685 y ss.

YANIZ VELASCO, F., «La PCSD y el Consejo Europeo ante una oportunidad única», *Documento de Opinión* 123/2013, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 6 y ss.

Abstract

The working documents or «travaux préparatoires» for the long-awaited meeting of the European Council on 19-20 December 2013 –especially those carried out by the High Representative, the European Commission and the European Parliament– have highlighted the deficiencies of the Common Security and Defence Policy in the EU. It does not seem, however, that the conclusions reached by the European Council in order to remedy them will constitute a milestone in the Union’s history.

Résumé

Les travaux préparatoires de la réunion si attendue du Conseil Européen du 19-20 décembre 2013 –spécialement ceux qui ont été menés à bien par la Haute Représentante, la Commission Européenne et le Parlement Européen– ont montré les déficiences de la Politique de sécurité et de défense commune de l’UE. Il ne semble pas, cependant, que les conclusions auxquelles le Conseil Européen est arrivé afin de combler ces carences puissent constituer un avant et un après dans l’histoire de l’Union.

