

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La política común de seguridad y defensa (PCSD) forma parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión. La PCSD es el principal marco político a través del cual los Estados miembros pueden desarrollar una cultura estratégica europea de seguridad y defensa, abordar juntos los conflictos y las crisis, proteger a la Unión y a su ciudadanía y fortalecer la paz y la seguridad internacionales. Como resultado del tenso contexto geopolítico, la PCSD ha sido una de las políticas de más rápida evolución en los últimos diez años. Desde el 24 de febrero de 2022, la guerra de agresión rusa a Ucrania ha actuado como un reinicio geopolítico para Europa y ha dado un nuevo impulso a lo que debería convertirse en una Unión de Defensa de la Unión Europea.

BASE JURÍDICA

La PCSD está planteada en el Tratado de Lisboa, también conocido como Tratado de la Unión Europea (TUE), que entró en vigor en 2009.

Más concretamente, el funcionamiento de la PCSD se explica en el título V (Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común), capítulo 2 (Disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común), sección 2 (Disposiciones relativas a la política común de seguridad y defensa), del Tratado de Lisboa. La sección 2 consta de cinco artículos: los artículos 42 a 46.

El papel del Parlamento Europeo en la PESC y la PCSD se define en el título V, capítulo 2, sección 1 (Disposiciones comunes) y el artículo 36, y las disposiciones de financiación de ambas políticas se establecen en el artículo 41.

La PCSD se describe con más detalle en los anexos del Tratado de Lisboa, principalmente en los Protocolos n.º 1 (sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea), n.º 10 (sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del TUE) y n.º 11 (sobre el artículo 42 del TUE), y en las Declaraciones 13 y 14 (Declaraciones relativas a la política exterior y de seguridad común).

ORGANIZACIÓN

El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también ejerce como vicepresidente de la Comisión Europea (VP/AR), desempeña el papel institucional principal. Josep Borrell es el VP/AR desde diciembre de 2019. Preside el Consejo de Asuntos Exteriores en su configuración de ministros de Defensa, que es el órgano decisorio de la Unión en el ámbito de la PCSD. Es el encargado de presentar las propuestas PCSD a los Estados miembros. El VP/AR dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior y es el director de la Agencia Europea de Defensa (AED).

El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptan las decisiones relativas a la PCSD (artículo 42 del TUE). Algunas destacadas excepciones son las decisiones relativas a la AED (artículo 45 del TUE) y a la cooperación estructurada permanente (CEP, artículo 46 del TUE), para las que se aplica la votación por mayoría.

El Tratado de Lisboa introdujo una política europea de capacidades y de armamento (artículo 42, apartado 3, del TUE) y estableció que la AED y la Comisión cooperen estrechamente en caso necesario (artículo 45, apartado 2, del TUE), sobre todo en lo que se refiere a las políticas de investigación, industriales y espaciales de la Unión.

Por otra parte, el artículo 21 del TUE recuerda que el multilateralismo es la base de la acción exterior de la Unión. En consecuencia, los socios de la Unión pueden participar en las misiones y operaciones de la PCSD. La Unión está comprometida con una mayor coordinación y cooperación dentro de varios marcos multilaterales, en particular con las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pero también con otros órganos regionales como la Unión Africana.

EVOLUCIÓN

Desde el Tratado de Lisboa, la PCSD ha evolucionado considerablemente, tanto política como institucionalmente.

En junio de 2016, la VP/AR Federica Mogherini presentó al Consejo Europeo la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (Estrategia Global de la UE), en la que se define la estrategia para la PCSD. Se determinaron cinco prioridades: la seguridad de la Unión; la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la Unión; la concepción de un enfoque integrado en relación con los conflictos; los órdenes regionales de cooperación; y una gobernanza mundial para el siglo XXI.

En noviembre de 2016, la VP/AR también presentó al Consejo un plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa, destinado a convertir en operativa la visión de la Estrategia Global de la Unión. El plan incluía trece propuestas, entre ellas, una revisión anual coordinada de la defensa (CARD) y un nuevo acuerdo de cooperación estructurada permanente (CEP) para aquellos Estados miembros que deseen asumir un mayor compromiso en materia de seguridad y defensa.

En paralelo, la Sra. Mogherini presentó un Plan de Acción Europeo de Defensa a los Estados miembros que contenía propuestas clave en relación con un Fondo Europeo de Defensa centrado en la investigación en el ámbito de la defensa y el desarrollo de capacidades. Estos han sido aplicados en los últimos años.

En junio de 2021, la Unión Europea puso en marcha una reflexión sobre el futuro de la seguridad y la defensa europeas. Este proceso condujo a la creación de la Brújula Estratégica sobre seguridad y defensa, un documento político que establece la estrategia de seguridad y defensa de la Unión para los próximos cinco a diez años. La Brújula Estratégica proporciona un marco de actuación para el desarrollo de una visión compartida en el ámbito de la seguridad y la defensa. El documento se elaboró en tres pasos: un análisis de las amenazas, un diálogo estratégico estructurado y un mayor desarrollo y revisión antes de su adopción. Su objetivo principal es proporcionar orientación política para la puesta en práctica de la «autonomía estratégica» en

cuatro áreas principales: gestión de crisis, resiliencia, capacidades y asociaciones. Se ha concebido este proceso para abordar la creciente necesidad de que la Unión pueda actuar como proveedor de seguridad. El VP/AR Borrell presentó la versión inicial del documento en una sesión conjunta de ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la Unión Europea en noviembre de 2021.

En el contexto de la guerra de agresión rusa a Ucrania, que empezó el 24 de febrero de 2022, el documento tuvo que modificarse significativamente para tener en cuenta la desestabilización del orden de seguridad europeo y el cambio posterior en la postura, las ambiciones y las herramientas de la Unión en el ámbito de la defensa. Los días 24 y 25 de marzo de 2022, durante la Presidencia francesa del Consejo, el Consejo Europeo aprobó la versión final de la Brújula Estratégica.

Como consecuencia de la guerra, Dinamarca suprimió su exclusión con respecto a la política de defensa de la Unión, que obtuvo en 1992. Los daneses acordaron adherirse a la PCSD mediante un referéndum organizado el 1 de junio de 2022 (con un 66,9 % de votos a favor). Por lo tanto, los veintisiete Estados miembros contribuyen actualmente a la PCSD.

Las misiones y operaciones de gestión de crisis son la expresión más visible y tangible de la PCSD. La Brújula Estratégica aborda las brechas de la Estrategia Global de la UE sobre seguridad y defensa en el ámbito de las herramientas e instituciones de gestión de crisis, por ejemplo, mediante la creación de una nueva Capacidad de Despliegue Rápido de la UE. En el informe de 2021 sobre la aplicación de la PCSD, el Parlamento expresó su apoyo a la «rápida entrada en vigor» propuesta. Con la Brújula Estratégica también se busca ofrecer metas coherentes y objetivos para otras iniciativas pertinentes (como la CEP, el Fondo Europeo de Defensa y la CARD).

Si bien el Parlamento Europeo no tiene un papel directo en la definición de la Brújula Estratégica, se espera que sea informado periódicamente sobre el nivel de aplicación y tenga ocasión de expresar sus opiniones sobre el proceso, en especial durante las declaraciones informativas ante la Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE). A través de sus propios informes anuales sobre la PCSD, la Subcomisión SEDE asume un papel consultivo de facto sobre la PCSD.

CONJUNTO DE INSTRUMENTOS DE LA PCSD

Desde 2016, la PCSD ha obtenido varios éxitos, incluida la puesta en marcha de la CEP; una estructura permanente de mando y control para la planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas; el FED; un Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD; una revisión estratégica de la dimensión civil de la PCSD; y un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz extrapresupuestario. Además, la Comisión y el VP/AR presentaron el 5 de marzo de 2024 la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS), cuyo objetivo es reforzar la competitividad y la preparación de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE).

El primer informe de la CARD se presentó a los ministros de Defensa de la Unión en noviembre de 2020, en el que la AED tuvo papel de redactor. En él se señalan cincuenta y cinco oportunidades de colaboración en todo el espectro de capacidades.

En diciembre de 2020, el Consejo alcanzó un acuerdo político provisional con representantes del Parlamento sobre un Reglamento por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa, en el contexto del marco financiero plurianual para 2021-2027. El presupuesto asignado para siete años es de 8 000 millones EUR. El FED estimulará la cooperación de la industria europea de la defensa. El programa de trabajo del FED para 2024 incluye treinta y dos temas diferentes sobre los que pueden proponerse proyectos.

Con el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP), un instrumento extrapresupuestario, la Unión financia los costes comunes de las misiones y operaciones militares de la PCSD, con lo que mejorará el reparto de cargas entre Estados miembros. Este Fondo también puede utilizarse para financiar el suministro de formación y equipos militares (incluido material mortífero) a los sectores de seguridad y defensa de los países socios de la Unión. El refuerzo de las capacidades de las operaciones de apoyo a la paz y de terceros países y organizaciones asociadas en asuntos militares y de defensa, contribuirá a aumentar la eficacia de la acción exterior de la Unión. Entre 2022 y 2024, la Unión movilizó 11 100 millones EUR en el marco del FEAP para apoyar a las fuerzas armadas ucranianas.

El 19 de julio de 2022, la Comisión, tras haber recibido un mandato al respecto en la Cumbre de Versalles de marzo de 2022, presentó una propuesta de Reglamento por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA). Se trata de un instrumento de adquisición conjunta de equipos de defensa a corto plazo por valor de 500 millones EUR, cuyo objetivo es colmar las deficiencias más urgentes y críticas en cuanto a capacidades de defensa e incentivar a los Estados miembros a adquirir conjuntamente productos de defensa. Tras las negociaciones interinstitucionales, el Parlamento aprobó el Reglamento en el Pleno del 12 de septiembre de 2023. Del mismo modo, el 3 de mayo de 2023, la Comisión presentó una propuesta legislativa de apoyo a la producción de municiones, cuyo objetivo es proporcionar a Ucrania municiones, aumentar la adquisición común y aumentar la capacidad de producción. Tras unas breves negociaciones interinstitucionales, el Parlamento aprobó el acto legislativo el 13 de julio de 2023.

El 5 de marzo de 2024, tras las medidas de emergencia a más corto plazo (el Reglamento de apoyo a la producción de municiones, o ASAP y EDIRPA) que expiran en 2025, la Comisión propuso un proyecto de Reglamento sobre el Programa para la Industria de Defensa Europea con el fin de proporcionar un apoyo financiero de 1 500 millones EUR con cargo al presupuesto de la Unión durante el período 2025-2027. El Programa para la Industria de Defensa Europea aspira a ser un plan más estructural y a más largo plazo basado en la inversión y la producción colaborativas a escala de la Unión, que garantice la disponibilidad y el suministro de productos de defensa de forma estable.

Con el fin de reforzar la competitividad y el estado de preparación de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) e incentivar a los Estados miembros a cooperar en la adquisición conjunta, el objetivo es adquirir al menos el 40 % de los equipos de defensa en colaboración y el 50 % dentro de la Unión de aquí a 2030, porcentaje que aumentará hasta el 60 % en 2035.

A tal fin, en su proyecto de Reglamento, la Comisión propone: un Fondo para Acelerar la Transformación de las Cadenas de Suministro en el ámbito de la Defensa (FAST) con el fin de apoyar a las pequeñas y medianas empresas; la creación de un régimen modular y gradual de seguridad del suministro a escala de la UE; una Estructura para el Programa de Armamento Europeo (SEAP) a fin de mejorar la cooperación mediante una exención del IVA; y un Mecanismo Europeo de Ventas Militares que facilite la disponibilidad de equipos de la Unión.

MISIONES Y OPERACIONES DE LA PCSD

Desde 2003 y la primera intervención en los Balcanes Occidentales, la Unión ha puesto en marcha y llevado a cabo cuarenta operaciones y misiones en tres continentes. Desde octubre de 2023 hay veinticuatro misiones y operaciones PCSD en curso. Alrededor de 4 000 miembros del personal militar y civil de la Unión están actualmente desplegados en el extranjero. Las decisiones de la Unión de desplegar misiones u operaciones se adoptan normalmente a petición del país socio o sobre la base de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La misión más reciente, la operación Aspides de la fuerza naval dirigida por la Unión Europea (EUNAVFOR), se puso en marcha para salvaguardar la libertad de navegación y la seguridad marítima en el mar Rojo, el océano Índico noroccidental y el Golfo. Con un mandato defensivo, la operación Aspides escolta buques y proporciona un mejor conocimiento de la situación marítima en caso de ataques marítimos o aéreos.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo apoya la integración y la cooperación de la Unión en materia de defensa; supervisa la PCSD y puede tomar la iniciativa de dirigirse al VP/AR y al Consejo en este ámbito (artículo 36 del TUE). También ejerce el control sobre el presupuesto de la PCSD (artículo 41 del TUE). Dos veces al año, el Parlamento celebra un debate sobre los avances en la ejecución de la PESC y de la PCSD, y aprueba informes: uno sobre el progreso de la PESC, elaborado por la Comisión de Asuntos Exteriores; y otro sobre el progreso de la PCSD, escrito por la Subcomisión SEDE.

El [informe anual de 2023 sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa](#) se aprobó en la sesión plenaria del Parlamento el 28 de febrero de 2024. El informe se centra en: reforzar el apoyo de la Unión a Ucrania; fortalecer las asociaciones de la Unión con socios y aliados afines para garantizar el éxito de la aplicación de la PCSD; e impulsar las capacidades de seguridad y defensa de la Unión, en particular a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Hace hincapié, asimismo, en la importancia de complementar la política de seguridad y defensa de la Unión con otros instrumentos civiles, y en mejorar la complementariedad con la OTAN, al tiempo que se garantiza la autonomía estratégica europea. También afirma la ambición de la Unión de convertirse en garante estratégico de la seguridad internacional reforzando la integración de la defensa europea.

En particular, pide «la adquisición conjunta de productos de defensa» y «reforzar la capacidad de producción de la industria europea de defensa, reaprovisionar los arsenales agotados y reducir la fragmentación en el sector de la contratación pública en el ámbito de la defensa». El informe hace hincapié en la cooperación entre la Unión

y la OTAN para coordinar el suministro de armas a Ucrania y subraya que «el objetivo de gasto del 2 % debe representar un mínimo para los países de la Unión que forman parte de la OTAN y no un límite máximo para el gasto en defensa».

Desde 2012, sobre la base del Protocolo n.º 1 del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros han organizado dos conferencias interparlamentarias al año para debatir cuestiones relativas a la PESC.

Por lo general, el Tratado permite al Parlamento desempeñar un papel completo en el desarrollo de la PCSD, lo que lo convierte en un socio a la hora de configurar las relaciones exteriores de la Unión y abordar los retos en materia de seguridad. Con el fin de cumplir con su papel, el Parlamento organiza periódicamente debates, audiencias y seminarios dedicados a temas como despliegues civiles y militares de la PCSD, las crisis internacionales con repercusiones para la seguridad y la defensa, los marcos multilaterales en materia de seguridad, las cuestiones relativas al control del armamento y la no proliferación, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, las buenas prácticas para mejorar la eficacia de la seguridad y la defensa y los cambios jurídicos e institucionales en la Unión en estos ámbitos.

A raíz de la declaración de la VP/AR sobre responsabilidad política en 2010, el Parlamento participa en las reuniones de consulta conjuntas celebradas periódicamente con el Consejo, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión.

El Parlamento también formula preguntas y sugerencias oralmente al Servicio Europeo de Acción Exterior sobre la PCSD, en particular durante las reuniones de la Subcomisión SEDE.

Oliver Krentz
04/2024