



## LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La política común de seguridad y defensa (PCSD) ofrece un marco para las estructuras políticas y militares de la Unión y para sus misiones y operaciones militares y civiles fuera de su territorio. La Estrategia Global de la UE de 2016 define la estrategia de la PCSD y el Tratado de Lisboa aclara los aspectos institucionales y refuerza el papel desempeñado por el Parlamento Europeo. La PCSD ha experimentado estos últimos tiempos importantes cambios, tanto de carácter operativo como estratégico, para hacer frente a los desafíos en materia de seguridad y atender a la exigencia ciudadana de una mayor respuesta de la Unión.

### BASE JURÍDICA

La política común de seguridad y defensa (PCSD) forma parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC)<sup>[1]</sup> de la Unión. La PCSD se inscribe en el Tratado de la Unión Europea (TUE). En el artículo 41 se detalla la financiación de la PESC y de la PCSD, y esta política se describe con más detalle 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, sección 2, artículos 42 a 46, así como en los Protocolos n.ºs 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14. El papel concreto del Parlamento Europeo en la PESC y la PCSD se describe en el artículo 36 del TUE.

### DISPOSICIONES DE LOS TRATADOS RELATIVAS A LA PCSD

El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptan las decisiones relativas a la PCSD (artículo 42 del TUE). Estas decisiones se adoptan por unanimidad, con algunas destacadas excepciones relativas a la Agencia Europea de Defensa (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. Normalmente es el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también actúa como vicepresidente de la Comisión Europea (la AR/VP, en la actualidad Federica Mogherini), quien elabora las propuestas de decisiones.

El Tratado de Lisboa introduce el concepto de una política europea de capacidades y de armamento (artículo 42, apartado 3, del TUE) y establece un vínculo entre la PCSD y otras políticas de la Unión al requerir que la AED y la Comisión se mantengan en

[1] Véase 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») del Tratado de la Unión Europea; véase asimismo la ficha temática [5.1.1](#) sobre la política exterior de la Unión.



contacto en caso necesario (artículo 45, apartado 2, del TUE). Esto afecta, en especial, a las políticas de la Unión en materia de investigación, industria y espacio, en las que el Parlamento está ahora facultado para desempeñar un papel mucho más importante que antes por lo que respecta a la PCSD.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El Parlamento tiene derecho a supervisar la PCSD y a tomar la iniciativa de dirigirse al vicepresidente y alto representante (VP/AR) y al Consejo en este ámbito (artículo 36 del TUE). También ejerce su autoridad sobre el presupuesto de esta política (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 dos informes: uno sobre la PESC, elaborado por la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET), que incluye elementos relativos a la PCSD, si procede, y otro sobre la PCSD, elaborado por la Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE).

Desde 2012, 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. La cooperación interparlamentaria en estos ámbitos está prevista en el Protocolo n.º 1 del Tratado de Lisboa, en el que se describe el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión.

Dichas innovaciones del Tratado de Lisboa ofrecen la posibilidad de mejorar la coherencia política de la PCSD. La VP/AR desempeña el papel institucional central: preside el Consejo de Asuntos Exteriores en su configuración de ministros de Defensa (el organismo de toma de decisiones en materia de PCSD) y dirige la AED. El marco político de consulta y diálogo con el Parlamento sigue evolucionando para permitirle desempeñar una función plena en el desarrollo de la PCSD. En virtud del Tratado de Lisboa, el Parlamento participa en el desarrollo de las relaciones exteriores de la Unión y en la superación del reto que se describe en el Informe de 2008 sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: «En las democracias modernas, en que los medios de comunicación y la opinión pública tienen una influencia determinante en la definición de las políticas, es indispensable la implicación de la opinión pública para mantener nuestros compromisos en el extranjero. Nosotros desplegamos expertos policiales y judiciales y soldados en zonas inestables de todo el mundo. Ello implica para los gobiernos, los parlamentos y las instituciones de la UE la obligación de comunicar acerca del modo en que esto contribuye a la seguridad de nuestro territorio».

## **CUESTIONES DE INTERÉS PARA EL PARLAMENTO EUROPEO**

El Parlamento organiza periódicamente debates, audiencias y seminarios dedicados a temas como: las misiones 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 SEAE y la Comisión. Teniendo en cuenta el papel determinante de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para garantizar la seguridad europea, el Parlamento participa en la Asamblea Parlamentaria de la OTAN con vistas a desarrollar la relación entre la Unión y la OTAN respetando al mismo tiempo el carácter independiente de ambas organizaciones.

## **PCSD: UNA POLÍTICA EN CONSTANTE EVOLUCIÓN**

Si bien la PCSD no cambió sustancialmente durante los primeros años tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, presentaba un importante potencial de evolución, tanto política como institucionalmente.

Consciente de la necesidad de dar un impulso estratégico a los jefes de estado o de gobierno, el Consejo Europeo fijó una serie de objetivos iniciales en diciembre de 2013 para hacer avanzar la PCSD: incrementar la eficacia y el impacto de la PCSD; mejorar el desarrollo de las capacidades de defensa; y fortalecer la industria europea de la defensa. También encargó a la VP/AR y a la Comisión la evaluación del impacto de los cambios acaecidos en el entorno global en el que se enmarca la Unión. Sobre la base de esta evaluación, en junio de 2015, la VP/AR recibió el encargo de elaborar una Estrategia Global de la Unión en materia de política exterior y de seguridad en preparación del Consejo Europeo de junio de 2016. La VP/AR Federica Mogherini la presentó al Consejo Europeo en junio de 2016. La Estrategia Global determina cinco prioridades para la política exterior de la Unión: 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; órdenes regionales de cooperación; y una gobernanza mundial para el siglo XXI. La Estrategia Global fue bien recibida por los Estados miembros en julio y acordaron avanzar a la fase de ejecución, que debía revisarse anualmente en cooperación con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo.

El 16 de septiembre de 2016 en Bratislava, los Estados miembros de la Unión reiteraron su intención de fortalecer la cooperación de la UE en materia de seguridad exterior y defensa. Los acontecimientos de los doce meses siguientes demostraron la capacidad de todas las instituciones pertinentes de la Unión de responder de manera rápida y coherente a las peticiones de los Estados miembros, y las repetidas manifestaciones de la voluntad política de estos Estados de continuar adelante con el proceso.

En noviembre de 2016 se presentó al Consejo un [Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa](#), destinado a traducir en términos operativos la visión definida en la Estrategia Global sobre seguridad y defensa. A fin de alcanzar el nuevo nivel de ambición establecido, el plan formula trece propuestas, entre ellas: una revisión anual coordinada de la defensa, con especial atención en el gasto, una mejor respuesta rápida de la Unión también recurriendo a los grupos de combate de la Unión, y una nueva cooperación estructurada permanente única para aquellos Estados miembros que deseen asumir un compromiso mayor en materia de defensa y seguridad. La VP/



AR Mogherini también presentó un [Plan de Acción Europeo de Defensa](#) a los Estados miembros el 30 de noviembre de 2016 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. El Consejo adoptó también conclusiones en las que aprobaba un plan para aplicar las decisiones relativas a la cooperación entre la Unión y la OTAN, adoptadas en Varsovia (42 propuestas). Estos tres planes en conjunto (que algunos denominan el «paquete de invierno sobre defensa») representan un paso importante hacia la aplicación del Tratado de Lisboa en los ámbitos de la seguridad y la defensa.

El Parlamento, por su parte, ha demostrado su constante voluntad de actuar y promover iniciativas políticas en este ámbito. Propuso la financiación de un proyecto piloto de investigación en el marco de la PCSD con cargo al presupuesto de la Unión para 2015, lo que significa que, por primera vez, se transferirán fondos de la Unión a la AED para la investigación en materia de requisitos militares. Continúa a través de una acción preparatoria sobre investigación en materia de defensa, con un presupuesto de 90 millones de euros para el periodo 2017-2019, y las últimas propuestas de la Comisión sobre la financiación de una iniciativa de apoyo a la investigación y la tecnología para la defensa para el periodo después de 2020 indican que la iniciativa del Parlamento contó y se colocó a la vanguardia de un proceso importante.

## **2017: UN AÑO CLAVE PARA LA APLICACIÓN DE LA PCSD**

El Consejo Europeo estimó los avances en marzo de 2017 y destacó el establecimiento de la [capacidad militar de planificación y ejecución](#), una nueva estructura para mejorar la capacidad de reacción de la Unión de forma que sea más rápida, eficaz y fluida en la planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas. Además, tomó nota de los progresos en ámbitos como los siguientes: la posibilidad de una cooperación estructurada permanente concebida como un sistema inclusivo y modular que permita a los Estados miembros reforzar su cooperación de forma voluntaria en el ámbito de la seguridad y la defensa; la posibilidad de una revisión anual coordinada de la defensa impulsada por los Estados miembros, que establezca un proceso que proporcione una mejor visión de conjunto a escala europea de cuestiones como el gasto y la inversión nacional en defensa o los esfuerzos de investigación en materia de defensa, lo que permitirá detectar y subsanar mejor las posibles deficiencias; y los trabajos en curso en otros ámbitos, como el refuerzo de los instrumentos de respuesta rápida de la Unión, en particular los grupos de combate de la Unión y las capacidades civiles, el desarrollo de capacidades que favorezcan la seguridad y el desarrollo, el conocimiento de la situación y el desarrollo de capacidades de defensa.

El 7 de junio de 2017 la Comisión presentó una Comunicación titulada «[Poner en marcha el Fondo Europeo de Defensa](#)» en la que detallaba sus propuestas para estimular y estructurar las inversiones para la defensa en la Unión. Propone el apoyo directo a la investigación, la cofinanciación del desarrollo y el apoyo para la adquisición de productos de defensa por parte de los Estados miembros. El apoyo a la industria se expresa a través de un proyecto de reglamento sobre un [Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa](#). Para el primer aniversario de la Estrategia Global, la AR/VP Mogherini publicó un [informe sobre su aplicación](#) en el que elogiaba



los rápidos avances, incluida la cooperación con la OTAN, y la puesta en marcha del [Fondo Europeo de Defensa](#) de la Comisión. En cuanto a las relaciones UE-OTAN, la VP/AR informó de avances en los ámbitos siguientes: la lucha contra las amenazas híbridas; la trata de seres humanos; las capacidades de defensa; la industria de la defensa y la investigación sobre defensa; y las asociaciones.

El 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptó una decisión por la que se establecía la cooperación estructurada permanente y la lista de sus 25 participantes. El 6 de marzo de 2018, los Estados miembros adoptaron una decisión del Consejo relativa a la lista de 17 proyectos de CEP, que incluía ámbitos como la formación, el desarrollo de capacidades y la disponibilidad operativa en materia de defensa. Diferentes grupos de los Estados miembros participantes serán los encargados de gestionar los proyectos individuales. Ese mismo día también se aprobó una hoja de ruta acerca de la aplicación de la CEP, que tiene como objetivo proporcionar una dirección estratégica y orientaciones acerca de cómo estructurar los futuros trabajos sobre los procesos y la gobernanza. El Consejo adoptará un conjunto común de normas de gobernanza para los proyectos a finales de junio.

Como apasionado defensor y promotor de estas cuestiones, el Parlamento, en su informe anual sobre la ejecución de la PCSD (diciembre de 2017), celebró «la voluntad política puesta nuevamente de manifiesto en favor de una PCSD más efectiva» y, en concreto, la voluntad de comprometerse con la cooperación estructurada permanente, la creación de la revisión anual coordinada de la defensa, la puesta en marcha de un Fondo Europeo de Defensa, la propuesta de acelerar la Acción preparatoria sobre investigación en materia de defensa, y la propuesta legislativa del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa. También pidió que se dispusiera una financiación adecuada en el ámbito de la seguridad y la defensa y se coordinaran las inversiones en este sentido.

En el mismo informe, el Parlamento pide también a la VP/AR y a la Comisión que actúen de conformidad con los llamamientos del Parlamento en pro de un Libro Blanco de la Unión sobre seguridad y defensa en el contexto de la preparación del próximo marco financiero plurianual (MFP), tal y como se solicitó en las Resoluciones del Parlamento de [22 de noviembre de 2016](#), [23 de noviembre de 2016](#) y [16 de marzo de 2017](#). El Parlamento propuso asimismo que la Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE) se transforme en una comisión parlamentaria de pleno derecho, a fin de garantizar que la toma de decisiones en materia de PCSD sea más democrática y transparente.

Sobre el desarrollo de capacidades dentro del Fondo Europeo de Defensa, la Comisión de Industria, Investigación y Energía (ITRE) revisará el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa, la propuesta de reglamento presentada por la Comisión en junio de 2017, en colaboración con la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET) y la Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE) asociadas. Tras haber alcanzado un acuerdo con el Consejo en mayo, debería tener lugar una votación plenaria antes del verano de 2018.



El Parlamento sigue actuando en su nivel y dentro de sus competencias como catalizador para contribuir al logro de los objetivos de la Unión como garante de la seguridad de una manera eficaz y visible, tal como piden los ciudadanos de la Unión.

Jérôme Legrand  
10/2018

