

La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación

Félix Arteaga



La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano
@rielcano 

Índice

(1) Introducción.....	2
(2) Enfoque y naturaleza de la Estrategia	3
(3) La defensa europea, de las (altas) expectativas de Lisboa a los (magros) avances	5
(4) Industria, capacidades y financiación de la seguridad y la defensa	10
(5) La conexión (el nexo) de seguridad interior-exterior	14
(6) Conclusiones.....	16

(1) Introducción

La alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, presentó su Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (Estrategia de ahora en adelante) al Consejo Europeo el 28 de junio de 2016.¹ Se la habían encargado un año antes, cuando ni los miembros del Consejo ni la alta representante podían prever que su fecha de entrega iba a coincidir con la decisión británica de abandonar la UE. La falta de oportunidad hizo que el recibimiento fuera frío,² algo muy distinto de la calurosa recepción en 2003 de la primera Estrategia de Seguridad Europea.

No es la primera vez que una revisión se produce en un momento poco oportuno. Así ocurrió en 2008 cuando la Presidencia francesa del Consejo de la UE se propuso actualizar la estrategia de 2003³ y sólo pudo presentar un Informe de Aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad⁴ en el Consejo Europeo de diciembre de 2008 debido a una acumulación de circunstancias desfavorables como el referéndum irlandés sobre el Tratado de Lisboa, la guerra entre Rusia y Georgia o la crisis financiera. Pero incluso en esas circunstancias, el Consejo Europeo respaldó formalmente el Informe y lo complementó con una Declaración para reforzar la –entonces– Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y fijar el nivel de ambición militar de la UE. Por el contrario,

¹ “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

² Entre otros, Dick Zandee (2016), “EUGS: from design to implementation”, AP, nº 3, Clingendael, 3/VIII/2016; y Félix Arteaga (2016), “¿La Estrategia Global de la UE? ... déjela ahí”, Blog Elcano, 29/VI/2016.

³ La EES se aprobó el 12 de diciembre de 2003 y su texto en español se encuentra en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>.

⁴ “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf.

el Consejo Europeo se limitó esta vez a dar la bienvenida y pedirle al Consejo, la Comisión y la alta representante que la desarrollaran.

La implementación de la Estrategia arranca en unas circunstancias políticas, económicas y sociales muy adversas para el proceso de integración europea. De forma que su desarrollo no sólo depende del contenido del documento y del impulso de sus valedores. De ahí que este documento de trabajo se dedique a analizar el primer ciclo de la vida de la Estrategia, desde su presentación al Consejo Europeo de junio de 2016 hasta la revisión de su implementación por el Consejo Europeo de diciembre del mismo año. En este documento de trabajo se van a abordar solamente los contenidos y desarrollos que afectan a la seguridad y a la defensa y que se recogen en el Índice. No son ni los únicos ni los más importantes para el proyecto de integración pero son los que más se van a aprovechar de la Estrategia para desarrollar un camino que tienen elaborado desde hace tiempo.

(2) Enfoque y naturaleza de la Estrategia

La Estrategia se ha elaborado desde un enfoque de política exterior, enmarcando los aspectos de seguridad y defensa dentro de la acción exterior de la UE, donde se recogen los grandes principios, valores y patrones de comportamiento en su actuación internacional. Este enfoque, desde la acción exterior hacia la seguridad y la defensa, representa un avance desde la Estrategia de 2003 porque ésta se elaboró en sentido contrario, tratando de construir una acción global a partir de los retos y amenazas de seguridad y defensa de la UE.⁵ Desde entonces, la proyección internacional de la UE se ha ido consolidando y ya cuenta con instrumentos y estructuras que la acreditan como un actor internacional, por lo que necesitaba ahora era contar con una estrategia de acción exterior que integrara sus distintas dimensiones, incluyendo las de seguridad y defensa.

La UE cuenta ahora con una guía en la que se establecen los principios, prioridades y objetivos de su acción exterior, pero la Estrategia todavía está lejos de alcanzar la categoría de gran estrategia (*grand strategy*) que tienen las grandes potencias. No puede estar a su altura porque la UE no es todavía un actor tan estratégico, unitario y autónomo como aquellas, por lo que a su Estrategia no se le debe exigir ir más allá de lo que permita su naturaleza de actor político. Una limitación que conviene tener en cuenta cuando se critica a la Estrategia por la falta de un objetivo estratégico definido, de un marco temporal y de un enfoque metodológico que presentan las estrategias nacionales.⁶

La Estrategia, al igual que la Estrategia de 2003, no ordena jerárquicamente las prioridades, ni cuantifica los instrumentos necesarios para su nivel de ambición y no explica cómo se articulan medios y modos para lograr sus fines. La indefinición es

⁵ Félix Arteaga (2009), "La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después", ARI nº 15, Real Instituto Elcano, 22/II/2009.

⁶ Annegret Bendiek (2016), "The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy", SWP Comments nº 38, agosto, p.1.

obligada porque la mayor parte de los medios que se pueden movilizar para su acción exterior dependen de los Estados miembros y están subordinados a sus propias políticas de seguridad nacional. Consiguientemente, la Estrategia es un documento de naturaleza idealista (*aspirational*) más que transformadora (*transformational*) que aspira a orientar los cambios más que a determinarlos, aunque, como señala Lehne, la línea que separa la aspiración del voluntarismo es muy fina.⁷

Para ser transformadoras, las estrategias tienen que tener poder vinculante y contar con un sistema robusto de dirección. Las estrategias nacionales lo son en la medida que sirven para alinear el planeamiento estratégico desde los niveles superiores de gobierno a los inferiores de ejecución. En el caso de la UE, el cumplimiento de las estrategias depende de un conglomerado de actores comunitarios, intergubernamentales y nacionales, lo que complica la alineación del flujo estratégico. La Estrategia reivindica la necesidad de conectar mejor la acción exterior de los Estados miembros y de las instituciones europeas (*a joined-up Union*) y reconoce el esfuerzo realizado hasta ahora mediante el denominado enfoque integral. Sin embargo, la Estrategia no dispone de mecanismos coactivos que obliguen a los Estados miembros a alinear sus planeamientos nacionales con el europeo. Esto no excluye que aquellos asuman de forma voluntaria su cumplimiento y que la Estrategia acabe facilitando la integración de los planeamientos nacionales y europeo, pero siempre existe el riesgo de que su incumplimiento afecte a la implementación de la Estrategia.⁸

En el mismo sentido, la Estrategia reitera la necesidad de conectar las dimensiones interiores y exteriores de las políticas comunitarias. La desconexión obedece a que esas dimensiones están compartimentadas entre los Estados miembros, por un lado, y entre la Comisión y el SEAE por otro. La seguridad sigue siendo competencia primaria de los Estados miembros, por lo que son ellos quienes deciden hasta dónde llega su cooperación en las dimensiones externas e internas de la seguridad. Dentro del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, la Comisión cuenta con competencias, planes de actuación y estrategias propias de seguridad interior (la última de 2015). La Estrategia no trata de resolver la discontinuidad entre ambas dimensiones, sino de ampliar su dimensión exterior de seguridad hacia algunos elementos de la seguridad interior que reforzarían su capacidad de actuación, por ejemplo, integrando las capacidades de las diferentes agencias europeas en las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Simplificando, la Estrategia se interesa por el nexo para ver qué puede hacer la seguridad interior por la exterior.

Las estrategias nacionales de seguridad abordan el nexo en ambas direcciones, reconociendo que lo que pasa en el interior también condiciona su acción exterior. De esta forma, consideran tan importante la situación económica, la cohesión social y la identidad para su prosperidad y seguridad como los retos y amenazas externas. La

⁷ Stefan Lehne (2016), "The EU Global Strategy, a Triumph of Hope over Experience", Carnegie Europe, 4/VII/2016.

⁸ Para ver cómo afecta la falta de mecanismos coactivos a la implementación de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, véase Lennart Landman (2015), "The EU Maritime Security Strategy", *Clingendael Policy Brief*, abril, pp. 2-3.

Estrategia identifica alguna de estas como el terrorismo, el cambio climático, la volatilidad financiera y la energía, pero se desentiende de la realidad compleja que vive el proceso de integración europeo y formula una propuesta de acción exterior que no tiene en cuenta una situación interna en la Unión, a pesar de que puede cuestionar “incluso su existencia”.⁹

En los aspectos de defensa, la Estrategia presenta elementos de continuidad y de progreso respecto a la Estrategia de 2003. Ésta ya fue objeto de crítica porque no explicó cómo y para qué se usaría la fuerza militar,¹⁰ porque no tuvo en cuenta que la decisión del uso de la fuerza depende de los Estados miembros¹¹ y porque entre ellos existen grandes diferencias de cultura estratégica.¹² La nueva Estrategia tampoco dice cómo se utilizará el poder militar y, a diferencia de la EES, elude hablar de intervenciones.¹³ Deja claro que la OTAN es el marco primario para la defensa colectiva y apela a la necesidad de desarrollar la autonomía estratégica de la UE, dentro y fuera del marco anterior, y en fomentar la cooperación militar e industrial para desarrollar capacidades militares. Sin embargo, no establece el nivel de ambición que determinaría todo lo anterior ni define que capacidades terrestres, aéreas, espaciales y marítimas serían necesarias para cubrir todo el espectro de las operaciones que se pretende. Para ello remite a una “estrategia sectorial” que debería elaborar el Consejo y que, como se verá más adelante, nunca se llegó a elaborar.

Finalmente, las estrategias deben valorarse por los resultados que se alcancen en función de los mecanismos de evaluación que establezcan y los indicadores de progreso adoptados. Esos mecanismos son importantes tanto para evaluar los resultados como para adaptar las estrategias y políticas a los cambios de circunstancias. La Estrategia no se fija plazos para conseguir los objetivos propuestos, ni establece procedimientos de evaluación ni indicadores de progreso, a diferencia de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE de 2015, que prevé que la Comisión envíe informes anuales al Consejo y al Parlamento Europeo para facilitar su seguimiento. Su implementación queda a expensas de las iniciativas de la alta representante, la Comisión y el Consejo y sólo prevé la participación del Parlamento Europeo en el momento de las consultas para su revisión, junto con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo.

(3) La defensa europea, de las (altas) expectativas de Lisboa a los (magros) avances

El Tratado de la UE aprobado en Lisboa generó grandes expectativas porque introdujo medidas novedosas como una cláusula de defensa colectiva que permite que reclamar la ayuda de los demás Estados miembros ante una agresión armada (art. 42.7 TUE) y

⁹ Jean-Claude Juncker (2016), “Towards a better Europe, a Europe that protects, empowers and defends”, Discurso sobre el Estado de la Unión, Estrasburgo, 14/IX/2016.

¹⁰ Mary Kaldor y Andrew Salmon (2006), “Military Force and European Strategy”, *Survival*, vol. 48, nº 1, primavera, pp. 19-20.

¹¹ François Heisbourg (2004), “The European Security Strategy is not a Security Strategy”, en Everts, Steven *et al.* (eds.), *A European Way of War*, Centre for European Reform, Londres, pp. 27-39.

¹² Lawrence Freedman (2004), “Can the EU Develop an Effective Military Doctrine”, en Everts, Steven *et al.* (eds.), *A European Way of War*, Centre for European Reform, Londres, p. 14.

¹³ Stephan Lehne (2016), “The EUGS, a Triumph of Hope over Experience”, *Carnegie Europe*, 4/VII/2016.

otra que permite esperar esa asistencia solidaria dentro de la UE (art. 222 del TFUE) o fuera de ella (art. 43.1) según el Tratado de Funcionamiento. De forma más restringida, los países que quisieran podrían llevar su colaboración militar hasta donde desearan aprovechando la cooperación estructurada permanente (arts. 42.6 y 46 TUE y Protocolo 10) o realizar misiones u operaciones PCSD por encargo de la UE (arts. 42.5 y 44 TUE).

Las expectativas no pasaron del papel a la realidad y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) no llegó a ser todo lo común, toda la política y toda la seguridad y la defensa que se ambicionó en Lisboa. Sea por falta de voluntad política de implementar la PCSD o por el coste económico de hacerlo, la defensa europea entró en una fase de estancamiento que se tradujo en regresión con la llegada de la crisis económica. Paralelamente, la inquietud por las revueltas registradas bajo la “primavera árabe” se tradujo en preocupación tras el auge del Daesh, el autodenominado Estado Islámico, y la proclamación del Califato en Irak y Siria en 2014 al que siguieron los ataques terroristas en ciudades europeas y un flujo migratorio incontrolado a través de sus fronteras. En 2014 se abrió en Ucrania otro escenario de conflicto al que la PCSD tampoco pudo responder y, tras la intervención rusa en su frontera oriental, pusieron en evidencia los límites de la PCSD para afrontar el terrorismo yihadista. La preocupación hubiera sido mayor de ser Ucrania un país miembro de la UE o de la OTAN, lo que hubiera puesto a prueba la determinación y capacidad de la defensa europea.¹⁴

No obstante, la revitalización avanzó más despacio de lo que sus promotores deseaban, y cada vez que intentó dedicar un Consejo a potenciar la defensa europea, la atención de los dirigentes europeos se acabó dedicando a otras cuestiones más urgentes. En compensación, sus valedores aprovecharon cada crisis que padecía la UE a causa del control de fronteras, las migraciones incontroladas, los ataques terroristas, la salida del Reino Unido o la viabilidad del proceso de integración para reivindicar una mayor integración en la defensa como respuesta a esos problemas.

La Estrategia no aporta otra novedad a la defensa europea que codificar algunas iniciativas que ya estaban en marcha en el momento de su elaboración, pero no dispone de una “estrategia sectorial” para integrarlas.¹⁵ Esas iniciativas, por tanto, no emanan de la Estrategia sino que son anteriores a ella, por lo que su implementación tiene una dinámica propia aunque todas ellas acuden a la Estrategia para legitimar su desarrollo. La implementación de la Estrategia se ha convertido en un ejercicio de abajo hacia arriba, en el que la implementación final será el resultado de la interacción de las distintas iniciativas. Por el contrario, la Estrategia proponía un ejercicio desde arriba hacia abajo, de forma que la implementación final estuviera guiada por la Estrategia general y por una subestrategia de defensa específica.

¹⁴ Paradójicamente, la agresión rusa tuvo el efecto de reforzar el compromiso de EEUU con la seguridad europea, un compromiso que se había puesto en entredicho con el desplazamiento anunciado del interés estratégico estadounidense hacia el Pacífico.

¹⁵ Daniel Fiott (2016), “After the EUGS: connecting the dots”, *EUISS Alert*, nº 33, julio, p. 1.

Dada la complejidad y diversidad de las medidas a coordinar, se esperaba que la Estrategia delegara esa función en un libro blanco de la defensa,¹⁶ aunque no era una tarea fácil ni rápida.¹⁷ Su elaboración era necesaria porque no se podía alcanzar la autonomía estratégica a la que aspiraba la Estrategia –lo que la UE puede hacer por sí misma o por otros– sin definir antes el nivel de ambición civil-militar, las funciones, requisitos y prioridades de la misma, especialmente cuando esa autonomía se había reducido significativamente tras la salida del Reino Unido. Sin embargo, la alta representante apostó por acelerar la implementación fijando ella misma las definiciones anteriores con el respaldo del Comité de Política y Seguridad, reemplazando la estrategia de defensa que debía elaborar el Consejo por su propio Plan de Implementación de la Seguridad y Defensa que se analiza más abajo.¹⁸ A partir de entonces se sucedieron, solaparon o contradijeron las iniciativas de implementación de algunos Estados miembros, de la alta representante (Plan de Implementación de Seguridad y Defensa), de la Declaración Conjunta de la OTAN-UE¹⁹ y del Plan de Acción de la Defensa Europea de la Comisión.

Entre las iniciativas que proceden de los Estados miembros, las más importantes corresponden a Alemania y Francia. Alemania impulsó el avance hacia una Unión Europea de Seguridad y Defensa en su Libro Blanco de Seguridad de 2016.²⁰ En él aparecían ya algunas prioridades que luego aparecerían en la Estrategia: cooperación estructurada permanente, “europeización” de la industria de defensa, cuartel general operativo civil-militar –a medio plazo– y desarrollar la Estrategia mediante una estrategia específica para la PCSD. Por su parte, Francia siempre ha sido el paladín de la defensa europea y partidario de la autonomía estratégica de la UE, pero su presidente, François Hollande, descartó durante la Cumbre de la OTAN en Varsovia, en julio de 2016, que la UE dispusiera de una defensa al margen de la OTAN ni de mandos militares que ya existían en ella, reduciendo el nivel de ambición a desarrollar algunas operaciones por su cuenta.²¹ En vísperas de la reunión informal de Bratislava en septiembre, los ministros de Defensa de Francia y Alemania remitieron a la alta representante una propuesta conjunta en la que ambos aprovecharon la salida del Reino Unido para hacer progresar la PCSD a 27 miembros, dispuestos a crear –aunque a medio plazo– un cuartel general permanente para misiones y operaciones, impulsar la cooperación

¹⁶ Javier Solana (2016), “On the way towards a European Defence Union. A White Book as a first step”, Parlamento Europeo, Comité de Política Exterior y Subcomité de Seguridad y Defensa, 18/IV/2016; Margrient Drent y Dick Zandee (2016), “After the EUGS: mainstreaming a new CSDP”, *EUISS Alert*, nº 34, julio, p. 1; y “European Defence: from strategy to delivery”, *Global Affairs*, 11/V/2016.

¹⁷ Daniel Keohane y Christian Mölling (2016), “Conservative, Comprehensive, Ambitious, or Realistic? Assessing EU Defense Strategy Approaches”, *GMF Policy Brief*, nº 41, p. 39.

¹⁸ Sven Biscop (2016), “All or Nothing? European and British Strategic Autonomy after the Brexit”, *Egmont Paper*, nº 89, septiembre, pp. 2-3 y 7.

¹⁹ “Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Secretario General de la OTAN de 8 de julio de 2016”.

²⁰ “White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, 13/VII/2016, pp. 72-76.

²¹ Varsovia, 9/VII/2016, <http://www.elysee.fr/conferences-de-presse/article/conference-de-presse-du-president-de-la-republique-lors-du-sommet-de-l-otan/>.

estructurada permanente, acelerar la cooperación entre la OTAN y la UE y permitir la utilización de fondos comunes para la investigación.²²

En la reunión informal de Bratislava, la alta representante presentó una hoja de ruta para activar la implementación de la Estrategia entre 2016 y 2017. En el bloque correspondiente a la seguridad y la defensa, la alta representante anticipaba los elementos esenciales de su Plan de Implementación que presentaría luego al Consejo de noviembre. En primer lugar, elevar el nivel de ambición, pasando de la gestión de crisis a la protección de Europa. Luego, modificando los procedimientos (financiación de misiones, evaluación de amenazas, coordinación de planeamientos) y estructuras de la PCSD (cuartel general, reacción rápida) así como desarrollar las capacidades (plan de desarrollo, autonomía estratégica, base industrial, propuestas de la Comisión) y potenciar los mecanismos de cooperación (cooperación estructurada permanente, OTAN-UE, asociaciones). Por su parte, el presidente del Consejo Europeo, la Presidencia del Consejo y la Comisión presentaron una hoja de ruta de seguridad y defensa limitada a dos puntos: implementar cuanto antes la declaración de OTAN-UE y esperar al Consejo Europeo de diciembre para decidir cómo implementar la Estrategia.²³

Las propuestas de seguridad y defensa no suscitaron el entusiasmo colectivo. Frente al apoyo checo, italiano y español a la propuesta franco-alemana, otros como Suecia, los Países Bajos, Polonia, Estonia y Letonia mostraron su oposición y el resto dudas sobre los objetivos o los instrumentos. A partir de entonces, la táctica de la alta representante para agilizar la implementación consistió en revisar o suprimir aquellas propuestas que más resistencia generaban para evitar que se bloqueara el proceso. Una táctica que se arriesgaba a perder en ambición y coherencia a largo plazo lo que ganaba en agilidad a corto plazo.²⁴

Para compensar la frialdad de Bratislava, Italia y España se agruparon con Francia y Alemania en octubre para formar un núcleo duro en apoyo de la implementación de la alta representante. Italia superó en ambición a la propuesta franco-alemana proponiendo la creación de una fuerza europea multinacional y algo parecido a un “Schengen de la Defensa” a partir de un grupo de países al que luego pudieran unirse los demás.²⁵ La propuesta pretendía que la UE adquiriera y operara capacidades de defensa, reforzara su potencial institucional, operativo e industrial e, incluso, que los países que quisieran ir más allá pudieran crear una Unión para la defensa europea.²⁶

²² “Revitalizing CSDP towards a comprehensive, realistic and credible Defence in the EU”, septiembre de 2016, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/990802/3_propositions-franco-allemandes-sur-la-defense.pdf.

²³ “Declaración de Bratislava”, 16/IX/2016.

²⁴ Por ejemplo, la vieja reivindicación de un cuartel general operativo permanente para las operaciones pasó a ser una capacidad de planeamiento y conducción para misiones y operaciones conjuntas de naturaleza civil y militar que, posteriormente, el Consejo de noviembre descartó emplear en operaciones. Ya durante la elaboración de la Estrategia, la alta representante optó por la ambigüedad calculada para evitar resistencias a formulaciones de defensa más explícitas (Biscop, 2016, p. 7).

²⁵ Paolo Gentiloni y Roberta Pinotti (ministros de Asuntos Exteriores y Defensa, respectivamente) (2016), “L’Italie appelle à un Schengen de la défense”, *Le Monde*, 11/VIII/2016.

²⁶ Discurso de la ministra de Defensa, Roberta Pinotti, “Italy’s Vision for a Stronger European Defence”, Bruselas, 11/X/2016.

Los cuatro ministros suscribieron las propuestas sobre la cooperación estructurada permanente, la de la autonomía estratégica operativa e industrial, los consejos de ministros de Defensa y una capacidad (antes cuartel general) de conducción y planeamiento para las misiones y operaciones que deberían cubrir todo el espectro de intensidad militar. En su carta a la alta representante, los cuatro apoyaron la colaboración con la OTAN y un mayor protagonismo europeo en lugares como Mali, Somalia, la República Centroafricana y Congo, donde descartaban que lo hiciera la OTAN, aunque desistieron de crear un ejército europeo o fuerzas multinacionales. La propuesta de la alta representante consiguió gracias a este apoyo cuatripartito el respaldo del Consejo de Asuntos Exteriores de octubre, aunque éste le recalcó la necesidad de implicar a los Estados miembros y a la Comisión en su desarrollo.²⁷

La alta representante llevó finalmente su Plan de Implementación al Consejo de noviembre.²⁸ Un Plan que, en opinión del Comité de Política y Seguridad, era compatible con el que presentaría la Comisión posteriormente dedicado a cuestiones industriales y financieras. En sus conclusiones, los ministros de Exteriores y Defensa de la Unión respaldaron la mayoría de las propuestas de la alta representante con algunas ligeras modificaciones.²⁹ También se encomendó al SEAE, al Estado Mayor Internacional de la OTAN y a la Comisión que presentaran al Consejo Europeo de diciembre de 2016 una propuesta para implementar la Declaración conjunta OTAN-UE de Varsovia.³⁰

Las conclusiones del Consejo de noviembre respaldaron el listado de misiones civiles y operaciones militares que la alta representante había asociado al nuevo nivel de ambición: operaciones de gestión de crisis, estabilización, respuesta rápida, seguridad aérea y marítima; así como misiones civiles ejecutivas, de reforma del sector de la seguridad y fomento de capacidades civiles y militares. Acordado lo anterior, ya sólo quedaba que el Consejo encargara a la alta representante –no al SEAE como ésta proponía– presentar propuestas para el desarrollo de capacidades civiles y para mejorar su capacidad de respuesta. También encargarla a ella –junto a los Estados miembros que no incluía su propuesta– propuestas para reforzar los instrumentos de respuesta rápida, incluidos los *battlegroups*. Por el contrario, el Consejo no aprobó su propuesta sobre la cooperación estructurada permanente y la pidió que presentara una nueva, una vez que los Estados miembros expresaran su disponibilidad para participar.

El Consejo Europeo de diciembre también refrendó el nivel de ambición propuesto por la alta representante y aprobado en el Consejo de noviembre, encomendando su desarrollo a ella y a los Estados miembros. En los próximos meses tendrán que detallar cómo se coordinan la planificación militar (reunión anual de coordinación), cómo se desarrollan los aspectos industriales, tecnológicos y de investigación de las capacidades

²⁷ Conclusiones, “Outcome of the Council Meeting”, Asuntos Exteriores, 17/X/2016.

²⁸ “Implementation Plan on Security and Defence”, 14/XI/2016.

²⁹ Conclusiones del Consejo sobre “Implementing the EU Global Strategy in the area of security and defence”, 14/XI/2016.

³⁰ “Declaración sobre la implementación de la Declaración Conjunta firmada por el Presidente del Consejo Europeo, el de la Comisión y el Secretario General de la OTAN” (texto en inglés), 6/XII/2016.

militares, cómo se actualizará la capacidad de respuesta rápida, los términos de la cooperación estructurada permanente y la forma en la que se va a fomentar la capacidad de contribuir a la seguridad y desarrollo de países vecinos (véase el Anexo final). De haber elaborado antes una estrategia o libro blanco de defensa como indicaba la Estrategia, todos los detalles anteriores se habrían acordado en el mismo momento. Probablemente se hubiera tardado más en consensuar todos los aspectos a la vez, pero sólo probablemente porque ahora queda por ver cuándo y cómo se acuerdan tantos aspectos pendientes.³¹

(4) Industria, capacidades y financiación de la seguridad y la defensa

La revitalización de la base industrial y tecnológica de la defensa europea se viene reivindicando en los últimos años por distintos motivos y lógicas. El mayor impulso coincide en el tiempo con la caída de los presupuestos europeos de defensa y la disminución de la demanda europea de capacidades industriales.³² De la desmovilización presupuestaria se encargó EEUU, que exigió a los aliados europeos incrementar su esfuerzo económico aprovechando la Cumbre de la OTAN en Gales de 2014. Un compromiso que se fijó como objetivos dedicar el 2% de su PIB a gastos de defensa y el 20% de ese gasto a inversiones en equipo, que –sin embargo– no se ha trasladado al ámbito de la UE.³³ La crisis industrial se intentó remediar por los Estados miembros más afectados, por lo que el Consejo Europeo de diciembre de 2012 pidió a la alta representante, al Servicio Europeo de Acción Exterior, a la Agencia Europea de la Defensa y a la Comisión que se movilizaran para reforzar la PCSD, desarrollar las capacidades civiles y militares pendientes y reactivar la competitividad de la base industrial europea.

La Comisión, a la que los Estados miembros habían marginado tradicionalmente de la política industrial de defensa, amparados en razones de seguridad nacional para proteger sus industrias de defensa del mercado único (artículo 346 del TFUE), emitió en 2013 una Comunicación.³⁴ En ella se postuló como agente dinamizador, ofreciéndose para promover, financiar, adquirir e, incluso, operar equipos de defensa, en un sector estratégico para la UE (96.000 millones de euros, 400.000 empleos directos y unos 960.000 indirectos en 2012). A tal fin presentó un paquete de medidas que, en principio, fomentaban la liberalización, competitividad y financiación del sector industrial, aceleraban la concentración industrial y permitían el acceso a fondos de I+D destinados al desarrollo regional y a la investigación civil. Aunque ya había promulgado dos directivas de defensa sobre adquisiciones (2009/81) y transferencias (2009/43), la Comisión se proponía ahora ampliar y profundizar en la liberalización del mercado de

³¹ Por ejemplo, el Consejo Europeo de diciembre suprimió el plazo que se había fijado (el primer semestre de 2017) para aprobar el desarrollo de capacidades de seguridad y defensa de terceros países (CBSD en sus siglas inglesas).

³² La demanda de los gobiernos a la industria europea de defensa cayó el 19% entre 2001 y 2010 y la inversión en I+D cayó el 14% entre 2005 y 2010.

³³ Tanto la Estrategia como los documentos de implementación se refieren a los porcentajes anteriores como si vincularan a todos los Estados miembros de la UE, sean aliados o no, cuando no son objetivos aprobados en el marco de la PCSD (lo más parecido es el viejo compromiso alcanzado en la EDA de dedicar el 35% de las inversiones en proyectos cooperativos).

³⁴ Comunicación 542, "A new deal for European Defence and Security. Towards a more competitive and efficient Defence and Security Sector", 24/VII/2013.

las adquisiciones y acabar de una vez con las preferencias nacionales en las adjudicaciones (el 75% del total), así como prohibir las compensaciones (*offsets*) y restringir mecanismos como las ventas gobierno a gobierno, las regidas por acuerdos internacionales que escapen al control del mercado interior de la UE.

En diciembre de 2013, se convocó un Consejo Europeo –que inicialmente iba a ser monográfico– para demostrar que la defensa importaba. La revitalización de la defensa tenía dos lógicas: la de las capacidades, liderada por los grandes países y sectores industriales, junto con la Comisión y la EDA; y la de la política, liderada por la alta representante y algunos países, entre ellos España. La primera (*capability-driven*) buscaba que la UE desarrollara capacidades de equipos, mando y control y mercado de las que carece la defensa europea, mientras que la segunda (*strategy-driven*), perseguía conocer primero para qué se precisaban esas capacidades. El Consejo consiguió equilibrar ambas lógicas reconociendo que la política de seguridad no podía subordinarse a las capacidades militares, sino que se debía progresar de forma coordinada en ambas lógicas, de ahí que se buscara a partir de entonces una estrategia que articulara el progreso de la PCSD.³⁵

Para desarrollar los mandatos del Consejo Europeo de diciembre,³⁶ la Comisión elaboró en 2014 una Hoja de Ruta para facilitar el acceso de la industria de defensa a fondos I+D de los que estaba excluida, por lo que tuvo que elaborar una línea de financiación especial mediante una Acción Preparatoria en colaboración con la EDA y con un Grupo Asesor de personalidades de Alto Nivel.³⁷ Esta permitiría a la industria de defensa acceder a fondos de investigación tecnológica específicos en 2017 antes de que pudiera acceder a los del Marco Financiero Plurianual (2021-2027). Posteriormente, elaboró otro Informe de implementación en mayo de 2015 para que el Consejo Europeo de junio de 2015 conociera los avances realizados desde 2013).³⁸

La Estrategia asumió el acervo anterior y refrendó las propuestas de los Consejos Europeos a la espera de que la Comisión presentara su Plan de Acción de la Defensa Europea en diciembre de 2016. En particular, la Estrategia afirmaba los principios de la cooperación industrial, como norma y no como excepción, en la obtención de capacidades, así como el de la complementariedad, para que el aporte de fondos europeos no se trastocara con una reducción de los nacionales. Para el desarrollo de las capacidades necesarias para una autonomía estratégica, la Estrategia reivindicaba el objetivo del 20% para inversión cooperativa en equipo y R&T (lejos del 35% acordado

³⁵ En el Consejo de diciembre de 2013 se aprobaron proyectos de colaboración en capacidades militares críticas como aprovisionamiento en vuelo, ciberdefensa, sistemas aéreos tripulados a distancia (RPAS) y satélites de comunicaciones gubernamentales (GOVSATCOM). Además, se encargó a la Comisión estudiar un régimen que garantizara la seguridad de suministro de los Estados miembros en aquellas cadenas de suministro que fueran críticas.

³⁶ Véase Félix Arteaga (2013), “El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España”, *ARI*, nº 46, Real Instituto Elcano, 27/XI/2013.

³⁷ “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, COM (2014) 387 de 24 junio 2014 sobre “Un nuevo acuerdo para la defensa europea. Hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación (2013) 542”.

³⁸ Félix Arteaga (2015), “La base industrial y tecnológica de la defensa española y europea ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015”, Real Instituto Elcano, junio.

en su momento), una revisión anual de coordinación de los planeamientos nacionales y el desarrollo de un nuevo plan de capacidades por la EDA en 2018.

En su Plan de Implantación, la alta representante, que también dirige la EDA, reiteró la necesidad de desarrollar el acervo comunitario en sus dimensiones industrial y financiera (Consejos Europeos de 2013 y 2015, Plan de Desarrollo de Capacidades de la EDA de 2014 y propuestas de la Comisión) pero dando a la EDA un papel relevante en la definición de las capacidades derivadas de la Estrategia y en la coordinación de los planeamientos nacionales. En sus conclusiones, y sin desmerecer la participación de la EDA, el Consejo llamó a los Estados miembros a compartir esas tareas ya que tanto la definición del nivel de ambición de la autonomía estratégica como de las capacidades militares derivadas de ella son de naturaleza política.

Finalmente, la Comisión presentó su Plan de Acción Europeo de Defensa.³⁹ Tenía como objetivos fomentar la demanda incentivando la inversión, avanzar hacia la autonomía estratégica desarrollando capacidades militares y potenciar la competitividad de industria apoyando la investigación. De acuerdo con sus principios, la Comisión presentaba sus medidas de inversión para estimular las de los Estados miembros, no para desincentivarlas y siempre de acuerdo con los tratados. Esta reivindicación era importante porque la Comisión reiteraba en su Plan la necesidad de que se le delegaran expresamente por el Consejo Europeo las competencias que no tenía para desarrollar sus propuestas. Estas se resumían en habilitar fondos para la defensa europea,⁴⁰ asegurar inversiones en la cadena de suministro y reforzar el mercado único.

La Figura 1 muestra cómo se distribuyen y gobiernan los fondos previstos. Hay que precisar que se trata de instrumentos financieros, no de fondos comunes, por lo que recaen sobre los presupuestos nacionales. La financiación cubre todas las etapas, desde la investigación a la adquisición, pero la UE no realiza adquisiciones, son los Estados miembros los que lo hacen agregando sus contribuciones nacionales. La UE se limita a apoyar en la medida de sus competencias y posibilidades a esas inversiones siempre que sean necesarias para alcanzar la autonomía estratégica y se hagan en cooperación entre los Estados miembros. Por lo tanto, no sirven para desarrollar cualquier capacidad, sino las que se deciden en el Consejo de Coordinación formado por los Estados Miembros, la alta representante, la Comisión, la EDA y la industria (*appropriate*) que aparecen en la Figura 1.

Debajo del Consejo de Coordinación aparecen dos secciones: la de investigación y la de capacidades conjuntas. En la primera figuran las cantidades previstas para invertir en investigación de defensa desde 2017 (25 millones de euros) hasta 2020 (hasta completar 90 millones de la Acción Preparatoria). Si ésta experiencia funciona, la Comisión estima que se deberían dedicar 500 millones anuales de euros a un Programa Europeo de Investigación en Defensa, una cantidad siempre contingente respecto al montante final del Marco Financiero Plurianual a partir de 2020. Estos fondos se gestionarían bajo las directrices del Consejo de Coordinación pero a cargo de los Estados miembros, la Comisión y la industria.

³⁹ "European Defence Action Plan, COM (2016) 950 de 30 de noviembre".

⁴⁰ "Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa", 30/IX/2016.

En la segunda aparecen los instrumentos financieros a disposición de los Estados miembros para impulsar el desarrollo de capacidades conjuntas de doble uso incluyendo las fases posteriores a la investigación, comprendiendo prototipos y el desarrollo y compra de productos y tecnologías. Las capacidades también se registrarán por las directrices del Consejo, aunque cada proyecto se gestionará por los participantes. La cantidad de 5.000 millones de euros anuales revela la importancia que se da a estimular la cooperación en capacidades conjuntas pero está pendiente de una estimación más precisa.

Figura 1. Fondo Europeo de Defensa (gestión y cuantías)



Fuente: Comisión Europea, "European Action Defence Plan", 30/XI/2016.

Para asegurar las inversiones en la cadena de suministro a las pequeñas y medianas empresas, el Plan de Acción ofrece el acceso a préstamos o avales del Banco Europeo de Inversiones (EIB en sus siglas inglesas) mediante fondos europeos para inversiones estratégicas (EFSI) y fondos para la competitividad de las empresas y las PYME (COSME). También ofrece la cofinanciación con fondos estructurales y de inversión europeos (ESIF) y de desarrollo regional (FEDER) pero siempre dentro de las reglas de estos fondos, del Banco Europeo de Inversiones y de los tratados. A lo anterior se une el desarrollo de clústeres regionales de excelencia y la captación de talento. Para finalizar, se desarrollan algunas medidas relacionadas con el refuerzo del mercado único de la defensa y la garantía de suministro ya mencionados.

El Consejo Europeo de diciembre reconoció en sus conclusiones la necesidad de hacer más y la de dedicar más recursos a la defensa, pero "teniendo en cuenta las

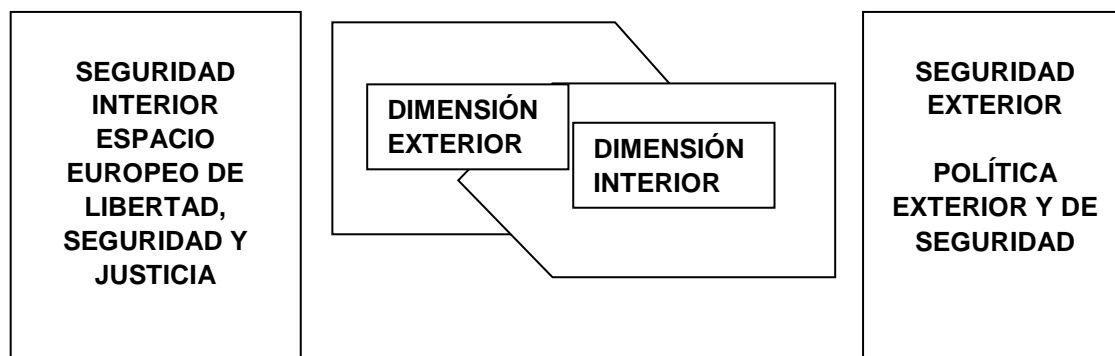
circunstancias nacionales y los compromisos legales”, lo que relativiza el nivel de esfuerzo presupuestario recogido en los planes de implementación.⁴¹

(5) La conexión (el nexo) de seguridad interior-exterior

La Estrategia reconoce la existencia de un nexo entre la seguridad interior y la exterior. Un reconocimiento que constituye uno de los mayores problemas de la seguridad contemporánea porque estando de acuerdo en que no deben existir fronteras entre ambos, las culturas tradicionales de la seguridad exterior y de la seguridad interior compiten por ocupar el nexo y crean problemas por adjudicar nuevas competencias entre los antiguos cuerpos. En la UE coexisten varias culturas de seguridad. La del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se comparte por la Comisión y los sistemas policiales y judiciales de los Estados miembros, apoyados por agencias como Europol, Frontex y Eurojust. Esta cultura cuenta con su propia Estrategia de Seguridad Interior, con planes de actuación a medio plazo y con unas competencias propias de la Comisión que se complementan con procedimientos de cooperación entre los Estados miembros. La de la seguridad y defensa cuenta con la alta representante, el Consejo de Asuntos Exteriores/Defensa, apoyados por el Servicio Europeo de Acción Exterior y los órganos para la gestión de crisis de las políticas comunes de exterior y seguridad (PESC) y seguridad y defensa (PCSD). Dispone de la Estrategia global y, como se ha analizado, dispone de varios planes para implementarla.

De acuerdo con la lógica de la Figura 2, en la UE coexisten dos procesos: el de una política interior que se desarrolla hacia el marco europeo e internacional (internacionalización) desarrollando su dimensión exterior y el de una política exterior y de seguridad que ahora con la Estrategia trata de desarrollar su dimensión interior (internalización). Ambos procesos se solapan necesariamente en algún modelo porque coinciden en sus objetivos (seguridad de los ciudadanos) y en sus lógicas de expansión (la seguridad de fuera/dentro de las fronteras afecta a la seguridad dentro/fuera de las mismas).

Figura 2. El nexo interior-exterior de la seguridad europea



Fuente: el autor.

⁴¹ Por ejemplo, la decisión sobre una mayor financiación de las operaciones militares mediante el mecanismo Athena que financia algunos gastos comunes (en torno al 10%-15%) se pospone hasta finales de 2017.

El primer proceso es anterior en el tiempo. La cooperación intergubernamental en asuntos de justicia e interior se remonta a los años 70 y es tan antigua como la cooperación política europea –antecedente de la PESC–, aunque la existencia del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia no se reconoció hasta el Tratado de la UE aprobado en Ámsterdam, al mismo tiempo que la Política Europea de Seguridad y Defensa –antecedente de la PCSD–. Esa cooperación ha partido desde la cooperación intergubernamental y al margen de la UE (Trevi, Schengen, Prüm) entre aquellos que querían ir más allá de lo establecido en los Tratados, para acabar comunitarizando su experiencia.

Los tratados ofrecieron la posibilidad de seguir el mismo camino a la defensa: cooperación reforzada en Maastricht y cooperación estructurada permanente en Lisboa, pero los Estados miembros no han aprovechado su potencial. Por su parte, la Comisión ha ido asumiendo el ejercicio de las nuevas competencias comunitarias relacionadas con el control en las fronteras, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial y, en la actualidad, cuenta con dos comisarios: uno de migración y asuntos de interior y otro para la denominada Unión de Seguridad. Todas las materias anteriores tienen una dimensión exterior que desarrollan tanto por la Comisión como por responsables de los Estados miembros apoyados por el Comité Permanente creado en Lisboa (art. 71 TFUE) para la coordinación operativa de la seguridad interior (COSI).

Al igual que en su día los responsables de la seguridad exterior elaboraron una Estrategia Europea de Seguridad para reivindicar a la UE como un actor global de seguridad en el entorno post 11-S, los responsables de la seguridad interior decidieron en 2009 aprovechar el lanzamiento del Programa de Estocolmo para elaborar una Estrategia de Seguridad Interior (ESI),⁴² actualizada en abril de 2015 por una nueva ESI.⁴³ La supervisión de su implementación está a cargo del COSI y se han sucedido las estrategias y planes de acción derivados de las anteriores.⁴⁴

La Estrategia avanza en su dimensión interior para reforzar las capacidades exteriores con instrumentos de la seguridad interior que le son necesarios.⁴⁵ No pretende adentrarse en las competencias de la seguridad interior, pero la dimensión interior de la Estrategia y la exterior de la ESI se solapan necesariamente en su proyección natural, como refleja la Figura 2. La Estrategia omite referencias a la ESI y a cualquier integración de ambas. Las fuentes abiertas (Drent y Zandee) esperaban que la orientación del nexo interno-externo de la seguridad se resolviera con la estrategia sectorial que se ha descartado. Sí que se menciona la necesidad de conciliar ambas estrategias en el Plan de Implementación que la alta representante presentó al Consejo de noviembre. En él se propuso la coordinación de la implementación de ambas

⁴² “Estrategia de Seguridad Interior de la UE”, 10/VI/2010.

⁴³ “Internal Security Strategy”, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/en/pdf>.

⁴⁴ Entre las subestrategias de seguridad interior más recientes figuran las Estrategias de Seguridad Marítima, Gestión de la Información, Ciberseguridad, Drogas, Lucha contra la Radicalización y el Reclutamiento Terrorista o la de Aduanas. Entre los planes de actuación figuran la Agenda Europea de Seguridad de abril de 2015, el Plan de Acción sobre Armas y Explosivos de diciembre de 2015, el Plan para combatir la Financiación del Terrorismo de febrero de 2016 y la Comunicación sobre Sistemas de Información Inteligentes para las Fronteras y la Seguridad de abril de 2016.

⁴⁵ Javier Solana (2016), “Hacia una seguridad europea efectiva”, *El País*, 17/IX/2016.

estrategias a través del coliderazgo del Comité Político y de Seguridad y del COSI, con participación del SEAE y la Comisión. Sin embargo, la colaboración entre ambos comités, que ya se venía dando de forma periódica antes de la Estrategia, es una colaboración asimétrica, ya que el COSI sólo tiene un mandato operativo, con lo que no está a la altura de la coordinación estratégica del Comité de Política y Seguridad.

La alta representante esbozó sus ideas para reforzar el nexo entre las políticas interior y exterior en Bratislava pero se limitaban a reforzar la sinergia y la coherencia entre ambas. En su hoja de ruta para 2016-2017 figuraban acciones relacionadas con la emigración, la lucha contra el terrorismo, la actualización de las estrategias de Seguridad Marítima y Ciberseguridad. Luego, en su Plan de Implementación de noviembre, reiteró la importancia de hacer frente a la inseguridad exterior para asegurar la seguridad interior, apoyar a los países en su lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, incrementar la interacción entre los actores de la PCSD y los del ELSJ, desarrollando estrategias transversales a ambos como la ciberseguridad, la seguridad marítima, las amenazas híbridas y explorar las posibilidades de colaborar en las cláusulas de solidaridad (art. 222 del TFUE) y asistencia mutua (art. 42.7 TUE).

Las conclusiones del Consejo refrendan esas líneas de acción y resumen la contribución de la PCSD a la seguridad interior: desarrollar misiones y operaciones fuera de sus fronteras para proporcionar estabilidad y resiliencia a los países vecinos y, de esa forma, coadyuvar a la seguridad y protección de los ciudadanos europeos.

(6) Conclusiones

A partir del Consejo Europeo de diciembre de 2016, la seguridad y la defensa europeas cuentan con varias agendas, aparentemente compatibles y coordinadas, pero gestionadas paralelamente y sin una estrategia consensuada que defina sus fines últimos. Los objetivos de cada una se recogen en el Anexo, junto a la fecha estimada de realización.

En conjunto, los cambios en la seguridad y la defensa de la UE no son revolucionarios y la Estrategia tiene el mérito de haber permitido la reactivación de algunos planes que se encontraban paralizados, como los derivados del Tratado de Lisboa, o en proceso de desarrollo, como los de la Comisión y el Consejo Europeo para revitalizar la defensa y la industria de la UE.

Presentada en medio de una crisis existencial sobre los fundamentos y futuro de la UE, tras crisis internas debidas a la inmigración incontrolada y la sucesión de ataques terroristas, y en plena desorientación por la salida del Reino Unido, los valedores de la Estrategia han sabido presentarla como una respuesta a esos problemas. Aunque no han cumplido con su compromiso de elaborar una estrategia específica para orientar su desarrollo, sí que han conseguido el respaldo del Consejo y del Consejo Europeo a las distintas propuestas de implementación que se han presentado. Y aunque los anteriores

seguirán atentamente su desarrollo, han renunciado a juzgar por sí mismos a qué amenazas se enfrenta la seguridad y la defensa.⁴⁶

En contrapartida, se han exagerado algunas expectativas sobre lo que podría dar de sí la Estrategia (ejército europeo, cuartel general operativo, autonomía estratégica, resiliencia o protección de los ciudadanos). Tampoco se ha reiterado a nivel europeo el compromiso de gasto asumido en la OTAN por sus Estados miembros, con lo que el esfuerzo exigible no cuenta con ningún compromiso vinculante. Y aunque se apela a una mayor participación de los fondos comunes en la PCSD, la reactivación de la defensa europea recae todavía en los presupuestos de los Estados miembros que decidan participar en ella. No obstante, se ha roto el tabú de la financiación de la defensa, y aunque no se ha normalizado su financiación, se ha abierto la puerta para hacerlo, prorrogando la financiación del despliegue de los *battlegroups*, incrementando los gastos comunes de las operaciones.

Aunque no se ha elaborado ninguna estrategia sectorial, el desarrollo de la Estrategia está conciliando sin grandes dificultades por el momento las distintas iniciativas de implementación. En particular, es de destacar el progreso en la reactivación de la cooperación entre la OTAN y la UE, y las expectativas que se abren de cooperación entre el Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad con la Política Exterior y de Seguridad. Ahora la división de funciones parece más pacífica: la OTAN se encarga de la defensa colectiva y la gestión de las grandes crisis militares, la UE de la gestión de las misiones y operaciones civiles-militares fuera de sus fronteras y el ELSJ de la seguridad dentro de ellas. Si todo va como se espera, y el proceso de desarrollo no se ve afectado por las graves circunstancias que afectan al proceso europeo de integración, la implementación de la Estrategia puede potenciar, aunque a medio plazo, una mayor autonomía estratégica de la UE. De este desarrollo se beneficiará tanto el vínculo transatlántico (equilibrando cargas y responsabilidades entre las dos orillas del Atlántico) como el nexo interior-interior (integrando los procesos de internacionalización e internalización de ambas esferas de seguridad).

⁴⁶ Según el art 222.4 del TFUE, el Consejo Europeo evaluará periódicamente las amenazas a la que se enfrenta la Unión. Este artículo no se ha activado ni para la seguridad interior ni para la exterior.

Anexo. Estado y expectativas de implementación de algunas medidas derivadas de la Estrategia

Área	Medidas	Fecha prevista
Misiones y operaciones UE	Disponer de una capacidad de conducción y planeamiento civil-militar para misiones no ejecutivas	Próximos meses
	Reforzar el planeamiento civil-militar del SEAE	Primer semestre 2017
	Revisión de los <i>battlegroup</i> y refuerzo de las fuerzas de intervención rápida	Meses próximos
	Revisión de los objetivos, capacidades, formación, apoyo y despliegues de las misiones civiles	Sin fecha
Financiación seguridad y defensa	Revisión mecanismo Athena	Finales 2017
	Financiación del despliegue de los <i>battlegroups</i>	Aprobada
	Financiación del adiestramiento y equipamiento de terceros países	Primer semestre 2017
	Fondo europeo de defensa	En 2020
	Acción preparatoria	En 2017
	Adaptación de los instrumentos de financiación	Sin fecha
Capacidades	Revisión anual de coordinación	Meses próximos
	Revisión de las capacidades militares prioritarias	En 2018
	Satélites gubernamentales de comunicaciones	En 2018
	Seguridad marítima civil y militar	En 2018
	Plataforma de formación en ciberseguridad	En 2018
	Seguridad de suministro	Sin fecha
Relaciones OTAN-UE	Coordinar operaciones marítimas	Aprobada
	Analizar instrumentos de desinformación	Aprobada
	Ejercicios comunes	Sin fecha