

EDITORIAL

DESCIFRANDO LA GOBERNANZA DE LA «NUEVA» POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿UNA REVOLUCIÓN SILENCIOSA?

Deciphering the governance of the “new” EU Security and Defence Policy: A silent revolution?

LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO¹
luno@usal.es

Cómo citar/Citation

González Alonso, L. N. (2021).
Descifrando la gobernanza de la «nueva» política de Seguridad y
Defensa de la Unión Europea: ¿una revolución silenciosa?
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 70, 845-865.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.70.01>

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Aprovechando las posibilidades que ofrece el marco jurídico-constitucional de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE establecido por el Tratado de Lisboa, los Gobiernos de los Estados miembros acordaron a finales de 2016 definir un «nuevo nivel de ambición» para el

¹ Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Salamanca. Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación RTI2018-099097-B-I00 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y FEDER). Todas las direcciones web citadas han sido consultadas por última vez el 20 de septiembre de 2021.

desarrollo de esta política². Ello ha traído aparejados avances muy significativos, casi insospechados, en un breve lapso de tiempo, por más que periódicamente palidezcan o incluso queden completamente eclipsados por la proliferación de crisis que, de un modo u otro, comprometen la seguridad de la Unión y ponen a prueba su capacidad de respuesta. Aun así, y como le gustaba recordar en tono ciertamente reivindicativo a una de sus principales impulsoras —la alta representante Mogherini—, debe reconocerse que estos cambios han supuesto «the biggest leap forward in the European integration on defence in decades. After the Global Strategy, we have made more progress on European defence than in the previous 60 years»³. Con ellos se aspira, como es bien sabido, a reforzar la autonomía estratégica de la Unión en un contexto internacional cada vez menos propicio para la promoción de sus valores y la defensa de sus intereses⁴.

Tanto las causas que han animado este proceso como el propio alcance material de los avances —ya ejecutados algunos o todavía en ciernes otros— son de sobra conocidos y han sido ampliamente analizados durante este periodo; lo han sido en mucha menor medida, sin embargo, sus consecuencias institucionales o, para ser más precisos, el impacto que aquellos cambios sustantivos están provocando en el modo de «gobernar» la política de la UE más alejada de la lógica de la integración. A ello ha podido contribuir, sin duda, el hecho de que la arquitectura orgánica de la PCSD apenas se haya visto afectada en esta etapa, a diferencia de lo ocurrido en otras fases de su evolución⁵;

² Concepto este —*new level of ambition*— en torno al cual aparece articulado el *Implementation Plan on Security and Defence* (doc. 14392/16), presentado por la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en desarrollo de la Estrategia Global de la UE y que recibió el aval del Consejo el 14 de noviembre de 2016 (*Council Conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, doc. 14149/16).

³ Esta fue, en efecto, una constante en prácticamente todas sus intervenciones públicas en el tramo final de su mandato. La cita corresponde a su discurso de apertura de la última Conferencia Anual del Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE en la que participó (4 de octubre de 2019); disponible en: <https://bit.ly/2ZNWiC8>.

⁴ Como elocuentemente observaba Duke hace ya unos años, acontecimientos tan significativos como la anexión de Crimea o la emergencia del autodenominado Estado Islámico, ambos en 2014, «marked the end of the EU's post-modern strategic unconsciousness» (2018: 72).

⁵ Me refiero, como es obvio, a los primeros pasos en el desarrollo de la entonces denominada Política Europea de Seguridad y Defensa, que comportaron la creación del Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la UE (González Alonso, 2001: 219), o a ulteriores adaptaciones institucionales como las

pero también la opacidad adicional que algunas de las nuevas iniciativas puestas en marcha introducen en un ámbito ya de por sí refractario a la transparencia.

Si complicado resulta, en efecto, abrirse paso entre la maraña de acrónimos, siglas y conceptos fetiche que ha colonizado el desarrollo de esta política en los últimos tiempos —CARD, PESCO, EDF, EPF, MPCC, *Strategic Compass*⁶— procurando simplemente que cada pieza encaje en el lugar que le corresponde, pretender ofrecer una respuesta global y coherente sobre la repercusión que estas innovaciones están teniendo en el modelo de gobernanza de la defensa previsto por el TUE se convierte en un desafío en absoluto desdeñable (Besch, 2020: 4; Fiott, 2019: 9). Una pequeña anécdota recogida por Herranz-Surrallés revela con claridad el desconcierto que en algún momento ha podido cundir a este respecto incluso entre los propios responsables del proceso: al inicio de una de sus comparecencias ante el Parlamento Europeo para presentar los avances en curso de la PCSD, la alta representante Mogherini se preguntó si tal vez no debería dirigirse a la Cámara desde la posición que habitualmente ocupa la Comisión en el hemiciclo en lugar de hacerlo desde la del Consejo, ubicación por la que se había decantado casi por inercia en función de la materia objeto de su intervención (2019: 34-35).

Pues bien, con este editorial se persigue reflexionar someramente sobre esta nueva dinámica y sus implicaciones; una dinámica que no era, en todo caso, desconocida con anterioridad, como pone de manifiesto por ejemplo el temprano interés de autores tan relevantes como J. Howorth por conceptualizar el denominado «supranational inter-governmentalism» que a su juicio comenzó a percibirse ya en los orígenes mismos de la política europea de seguridad y defensa (2012: 434), o a la que más recientemente se refieren S. Blockmans y D. M. Crosson apelando a una suerte de «mix of new intergovernmentalism and new supranationalism» (2021: 88). No obstante, aquella tendencia inicial parece adquirir ahora un cariz y una intensidad muy distintos en la medida en que ya no viene motivada principalmente por la irrupción en escena de ciertos órganos —por muy novedosos que pudieran resultar en su momento—, sino por transformaciones sustanciales o de fondo que afectan al papel que esos órganos, e incluso las propias instituciones de la Unión en

que provocó, por ejemplo, el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior en 2010.

⁶ Correspondientes, en su denominación en inglés, a los términos *Coordinated Annual Review on Defence*, *Permanent Structured Cooperation*, *European Defence Fund*, *European Peace Facility* y *Military Planning and Conduct Capability*, respectivamente; a ellos ha venido a sumarse en última instancia el concepto de *Strategic Compass* o «Brújula estratégica».

cuanto tales, están en teoría llamados a desempeñar en la conducción de la PCSD, con todo lo que ello comporta al haber pasado a ocupar ya esta política un lugar estratégico en la vanguardia del despliegue competencial con el que la UE aspira a hacer frente a sus principales desafíos de futuro.

Para intentar descifrar las claves de este fenómeno del modo más sistemático posible, se procederá en dos tiempos, si bien todos los desarrollos objeto de análisis se encuentran íntimamente relacionados entre sí. En primer lugar, se tratará de determinar hasta qué punto los avances materiales a los que hemos asistido en los últimos años han podido convertirse en vectores de cambio institucional, en particular por lo que se refiere al creciente protagonismo de los denominados *supporting actors* en este ámbito. A continuación, se centrará la atención en la compleja red de compromisos que los Estados miembros asumen como consecuencia de la puesta en marcha de estas nuevas iniciativas y, sobre todo, en la naturaleza de los mecanismos previstos para supervisar su cumplimiento, incluida la delicada cuestión del escrutinio político o democrático. El editorial se cierra con unas breves reflexiones finales.

II. VECTORES DE CAMBIO Y PROTAGONISMO EMERGENTE DE LOS SUPPORTING ACTORS

Del conjunto de iniciativas destinadas a elevar el nivel de ambición de la PCSD de la UE en esta etapa de particular efervescencia, tan solo una —y, desde luego, no la más significativa— ha consistido en la creación de una nueva estructura orgánica, puesto que no cabe hablar ni siquiera de un nuevo órgano en sentido estricto. Me refiero a la denominada Capacidad Operativa de Planificación y Ejecución (*Military Planning and Conduct Capability*), que a mediados de 2017 se decidió incorporar al Estado Mayor de la UE con la intención de que este pueda actuar como «cuartel general» para el despliegue en el exterior de misiones militares de gestión de crisis, no ejecutivas en un primer momento y de carácter ejecutivo de una dimensión moderada —*battlegroup*— a partir de finales de 2020⁷. Más allá de sus implicaciones

⁷ Véase en este sentido, por un lado, el *Documento de síntesis: Capacidades operativas de planificación y ejecución para las misiones y operaciones de la PCSD* aprobado por el Consejo el 6 de marzo de 2017 y que dio lugar a una primera decisión en junio del mismo año (doc. 6881/17); y, por otro, el punto 5 de las *Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE*, adoptadas el 19 de noviembre de 2018 (doc. 13977/18). Recuérdese a este respecto que, a diferencia

técnico-operativas, que sin duda las tiene y son relevantes, los primeros análisis sobre la eficacia de esta modesta innovación institucional arrojan interesantes conclusiones en torno al efecto amortiguador que podría estar ejerciendo sobre el estricto control intergubernamental que siempre ha caracterizado la gestión de este tipo de operaciones, incluso cuando su mandato no asigna tareas ejecutivas a los contingentes aportados por cada uno de los Estados miembros participantes (Reykers, 2019: 795)⁸.

Aun así, convendremos en que el potencial transformador de esta medida sobre el modelo global de gobernanza de la PCSD resulta más bien limitado. Los cambios de mayor calado en su seno están produciéndose, en efecto, como consecuencia de avances sustantivos que, sin alterar formalmente la estructura orgánica de esta política, repercuten sobre la misma reordenando hasta cierto punto el peso o la capacidad de influencia de algunos de sus integrantes —en particular, los hasta ahora considerados *supporting actors* en su seno—, que están viendo así notablemente reforzado su protagonismo. Los dos vectores fundamentales en el origen de este proceso vienen dados, sin duda, por la creciente movilización de recursos —procedentes, sobre todo, aunque no solo, del presupuesto general de la Unión— para financiar actuaciones vinculadas al fortalecimiento de la autonomía estratégica europea, así como por la activación del mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) casi una década después de que el Tratado de Lisboa lo pusiera a disposición de los Estados miembros.

La calificación conjunta de la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Agencia Europea de Defensa (AED) como «EU actors supporting the defence initiatives» procede del primer informe que la AR elaboró en 2019 a petición del Consejo con la intención de aportar algo de luz sobre la compleja interacción que comenzaba a constatarse entre ese conjunto de iniciativas, cuya ejecución debería en buena lógica estar presidida por la coherencia⁹. Ni que decir tiene que, por separado y en sus respectivos

de las misiones militares de carácter ejecutivo, las no ejecutivas venían desplegándose hasta la creación de la MPCC sin contar con una estructura de mando estratégico similar a los «cuarteles generales» desde los que se dirigen las primeras y que normalmente aportan los Estados miembros que han asumido este tipo de compromisos.

⁸ Lo cual no quiere decir que los integrantes de estas operaciones no puedan verse confrontados a situaciones muy delicadas sobre el terreno que exigen una capacidad de respuesta inmediata para salvaguardar su seguridad, como ha ocurrido por ejemplo en el caso de la *EU Training Mission* en Mali, objeto específico de análisis en el trabajo citado.

⁹ «Report by the High Representative, acting also in her capacity of Vice-President of the Commission and Head of the European Defence Agency, to the Council on

ámbitos de actuación, cada uno de estos «actores» ha tenido perfectamente asumida desde un principio esa posición gregaria en relación con el impulso de la política de seguridad y defensa, aunque sin renunciar por supuesto a mayores cotas de influencia en su seno. La propia Comisión lo reconocía sin ambages al presentar su diagnóstico de la situación de partida y algunas de sus principales propuestas para superarla: «La decisión de apoyar las inversiones en defensa y de iniciar programas de desarrollo de capacidades sigue siendo una prerrogativa y una responsabilidad de los Estados miembros [...] [l]a Comisión se compromete a *complementar, favorecer y consolidar* los esfuerzos de colaboración emprendidos por los Estados miembros para desarrollar capacidades de defensa que respondan a los retos de seguridad, y a *apoyar* a la industria europea de la defensa»¹⁰.

Y ha sido precisamente la Comisión la que de un modo más evidente ha visto reforzado por esta vía su protagonismo, a través en un primer momento de programas exploratorios y de una envergadura limitada¹¹, que han dado paso en un breve lapso de tiempo —y con el lógico beneplácito de los Estados miembros— a la formalización de un instrumento financiero permanente y mucho más ambicioso que trastoca definitivamente el patrón de gobernanza de la Europa de la defensa. Me refiero, como es obvio, al Fondo Europeo de Defensa (FED)¹², innovación fundamental en este campo dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 junto a la más modesta iniciativa de «movilidad militar» y al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz¹³. Este último reviste también una notable importancia, en concreto para reforzar desde distintos ángulos la

interactions, linkages and coherence among EU defence initiatives», HR (2019) 52, 29.5.2019, p. 10.

¹⁰ Comunicación de la Comisión, «Plan de Acción Europeo de la Defensa», COM (2016) 950 final, 30.11.2016, p. 5 (cursiva añadida).

¹¹ Me refiero a la «Acción preparatoria sobre investigación en materia de defensa», lanzada en 2016, y al «Programa europeo de desarrollo industrial en materia de defensa», este último aprobado formalmente mediante Reglamento (UE) 2018/1092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018 (DO L 200, de 7.8.2018, p. 30). Apenas un par de meses antes, la Comisión había presentado ya su propuesta de reglamento destinada a establecer el Fondo Europeo de Defensa [COM (2018) 476 final de 13.6.2018].

¹² Creado mediante Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021 (DO L 170, de 12.5.2021, p. 149).

¹³ Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo, de 22 de marzo de 2021, por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528 (DO L 102, de 24.3.2021, p. 14); su dotación financiera para el periodo 2021-2027 será de hasta 5692 millones de euros, casi un 50 % inferior a lo que se planteó en un principio.

capacidad de la UE como «security provider» en el exterior, si bien su carácter extrapresupuestario limita sobremedida la implicación de la Comisión —que no la del alto representante en cuanto tal— en la gestión de sus recursos¹⁴. No en vano este Fondo viene a sustituir, ampliando significativamente su alcance y objetivos, a otros dos instrumentos financieros previos que también operaban al margen del presupuesto general de la Unión: el denominado «Mecanismo Athena» para la financiación de los costes comunes de las misiones militares de gestión de crisis y la *African Peace Facility*, encuadrada en el hoy ya extinto Fondo Europeo de Desarrollo con las limitaciones que ello comportaba.

Es por tanto el Fondo Europeo de Defensa —con independencia de que su dotación final se haya quedado lejos de la propuesta en un principio—¹⁵ el vector fundamental de cambio desde esta óptica, al incorporar directamente a la Comisión a la «sala de máquinas» del desarrollo de la PCSD, hasta ahora dominada en exclusiva por los Gobiernos de los Estados miembros. De ellos va a seguir dependiendo, como es lógico, lo esencial de la financiación necesaria para colmar lagunas en materia de capacidades, pero en su afán por complementar esos esfuerzos e incentivar la cooperación entre las industrias nacionales de defensa el FED introduce una nueva dinámica en este ámbito. No se trata solo de que en tanto que autoridad de ejecución corresponda a la Comisión la aprobación de los programas de trabajo anuales del Fondo, la adopción de las decisiones sobre los proyectos concretos de investigación y de generación de productos y tecnologías de defensa que deban recibir financiación, e incluso la designación de los expertos independientes que colaboren en el examen y evaluación de las propuestas¹⁶; es que con todo ello se dota al proceso en su conjunto de una cierta visión o impulso «comunitarios» a medio y largo plazo, reconociendo a la propia Comisión el carácter de interlocutora *à part entière* de los Gobiernos y de las industrias nacionales de defensa

Esta reducción ha sido todavía mayor —casi un 75 %— en el caso del programa de «movilidad militar», que contará con una dotación de apenas 1500 millones de euros.

¹⁴ En efecto, la gestión de este Fondo recae en un «comité» integrado por un representante de cada Estado miembro, a cuyas reuniones deben ser invitados en todo caso tanto la Comisión como el SEAE, pudiendo serlo también si se considera oportuno un representante de la AED (art. 11 de la Decisión 2021/509).

¹⁵ 7953 millones de euros para el periodo 2021-2017, frente a los 13 000 inicialmente propuestos por la Comisión. De ellos, 2651 se destinarán a financiar «acciones de investigación» y 5 302 para «acciones de desarrollo» (art. 4 del Regl. 2021/697).

¹⁶ Decisiones todas ellas que la Comisión adopta bajo el «procedimiento de examen», de tal suerte que si el comité correspondiente no emite un dictamen, el proyecto de acto de ejecución no podrá ser aprobado (art. 34 del Reglamento 2021/697).

y facilitando, en consecuencia, que pueda asumir su función de muñidora de acuerdos también en este terreno (Fondation Robert Schuman, 2021: 3).

Dinámica esta además que se proyecta incluso, aunque sea de manera colateral y limitada, sobre un sector particularmente sensible y controvertido en el que los Estados miembros han querido preservar a toda costa un margen de maniobra irrestricto: el del control de las exportaciones de productos relacionados con la defensa, todavía sujeto al precario régimen de la Posición Común de 2008¹⁷. En efecto, los arts. 20 y 23 del reglamento por el que se establece el FED descartan expresamente que este pueda afectar a la discrecionalidad de las autoridades nacionales a la hora de definir sus respectivas políticas en este campo. Ahora bien, cualquier operación de exportación que comporte la transferencia al exterior de la titularidad de resultados generados por acciones de investigación o desarrollo financiadas con recursos del Fondo habrá de ser notificada con antelación a la Comisión, que ciertamente no tendrá capacidad para bloquearla en ningún supuesto, pero que sí podrá exigir el reembolso del apoyo concedido cuando se considere que esa cesión «es contraria a los intereses de la Unión y sus Estados miembros en materia de seguridad y defensa». Verse simplemente implicada en este ejercicio de apreciación política constituye, sin duda, otra manifestación de la transformación del papel de la Comisión en el marco de la PCSD que la creación del FED ha traído aparejada.

En clave orgánica, el reflejo más perceptible de estos cambios lo encontramos en la nueva Dirección General (DG DEFIS) que desde finales de 2019 se ha incorporado a la estructura interna de la Comisión para ocuparse de la industria de defensa y el espacio, bajo la responsabilidad del comisario de mercado interior. Tras su creación, se ha puesto en marcha además un mecanismo reforzado de coordinación interna en torno al denominado *Project Group on Defence Union* en el que participan todos los departamentos de la Comisión directa o indirectamente implicados en esta materia¹⁸. No han

¹⁷ Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares (DO L 335, de 13.12.2008, p. 99), y que vino a sustituir al Código de Conducta sobre Exportación de Armas igualmente adoptado por el Consejo el 8 de junio de 1998.

¹⁸ El propio alto representante describe así el sentido de esta iniciativa: «The Project Group on Defence Union co-chaired by HR/VP Borrell and Executive Vice-President Vestager provides for regular coordination on the various defence work strands and brings together all relevant Commissioners. It is accompanied by a meeting dedicated to the coherence between the defence initiatives (CARD, PESCO, EDF) held by HR/VP/HoA Borrell with Executive Vice-President Vestager and Commissioner Breton»

sido estos en todo caso movimientos improvisados, sino fruto de un proceso sostenido en el tiempo que ya en 2011 llevó a establecer en su seno, por ejemplo, una *Defence Task Force* y que habría de acelerarse notablemente después bajo la presidencia de J. C. Juncker, quien por primera vez consideró oportuno designar un asesor especial de alto nivel —Michel Barnier— para la política de seguridad y defensa (Lavallée, 2018: 2).

Por lo que se refiere a los otros dos *supporting actors* antes mencionados, la Agencia Europea de Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior, el fortalecimiento de su protagonismo en este nuevo escenario ha venido motivado fundamentalmente por la activación de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) a finales de 2017¹⁹, acompañada del procedimiento de Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) que fue sometido a un primer ejercicio de ensayo en 2018 y cubrió su primer ciclo completo en el otoño de 2020²⁰. En ambas iniciativas, la AED y el SEAE —este último esencialmente a través del Estado Mayor de la UE (EMUE)— han asumido las funciones de «secretaría», tal y como de manera expresa les encomienda el art. 7 de la Decisión PESCO²¹. En contra de lo que *prima facie* pudiera interpretarse, este cometido dista mucho del desempeño de meras tareas de apoyo administrativo y ha convertido en la práctica a aquellos dos órganos —que lógicamente han desarrollado una relación de colaboración muy estrecha entre sí— en auténtico punto focal del proceso en su conjunto, incluida la evaluación de los esfuerzos que los Estados miembros despliegan para cumplir con los objetivos fijados²², como tendremos ocasión de analizar con más detalle en el próximo epígrafe.

A este polo «centralizado» de creciente influencia en un marco de naturaleza estrictamente intergubernamental —el lema de la PESCO,

[«Second Report on interactions, linkages and coherence among EU defence initiatives», HR (2020) 64, 4.5.2020, p. 9].

¹⁹ Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados participantes (DO L 331, de 14.12.2017, p. 57).

²⁰ *2020 CARD Report. Executive Summary*. Disponible en: <https://bit.ly/3oxK7nn>.

²¹ En los dos casos bajo la autoridad conjunta del alto representante, que también es el «jefe de la AED», como recuerda este precepto. Mientras que esta última centra su atención en los procesos de desarrollo de capacidades, el EMUE se ocupa esencialmente de las necesidades o aspectos operativos que deben cubrirse mediante los compromisos asumidos por los Estados participantes.

²² Como precisa el art. 3 de la Decisión (PESC) 2018/909 del Consejo, de 25 de junio de 2018, por la que se establece un conjunto de reglas de gobernanza comunes para proyectos de la cooperación estructurada permanente (DO L 161, de 26.6.2018, p. 37).

«Member States driven», resulta muy ilustrativo a este respecto—, ha venido a sumarse además la propia Comisión por mor de sus nuevas responsabilidades en el campo de la financiación de proyectos concretos de defensa. No en vano, y como parece lógico, los primeros candidatos para recibir respaldo financiero a través del FED habrán de ser por fuerza algunos de los proyectos ya aprobados en el seno de la PESCO²³. De tal modo que, al margen de abrirle las puertas para implicarse directamente en la gestión de los mismos por invitación de los Estados miembros participantes²⁴, esta circunstancia está propiciando una cooperación cada vez más intensa entre la Comisión, por un lado, y la AED y el SEAE, por otro, que no hace sino retroalimentar el protagonismo emergente de todos ellos en esta PCSD reforzada. En el caso específico de la Agencia, que su despegue definitivo —tras muchos años de realizaciones más que modestas, por no decir marginales— esté coincidiendo con este acercamiento a la Comisión y con el desarrollo entre ellas de una dinámica fluida de trabajo conjunto constituye, a mi juicio, un fenómeno particularmente relevante desde el punto de vista de la gobernanza de la Europa de la defensa.

En fin, y sin pretender entrar a fondo en otras cuestiones de índole institucional que desbordan el círculo de los denominados *supporting actors*, no creo que las propuestas que se han avanzado en estos últimos años en torno a una posible emancipación de las reuniones de los ministros de Defensa del Consejo de Asuntos Exteriores para dar lugar a una nueva formación sectorial en el seno de la institución²⁵, e incluso a la eventual creación de un

²³ Algo que se incentiva en la propia regulación del FED incrementando el porcentaje máximo de financiación de los proyectos en el caso de que estos procedan de la PESCO (art. 13.3 del Reglamento FED). De hecho, esto es lo que ya ha ocurrido con un buen número de proyectos financiados por el «Programa europeo de desarrollo industrial en materia de defensa» antes mencionado.

²⁴ Como contemplan en su art. 7 las reglas de gobernanza comunes, que también aluden en este precepto a la posibilidad de que los miembros de un proyecto puedan solicitar el apoyo del SEAE y de la AED. Por lo que se refiere a la implicación directa de la Comisión, si bien algunos de sus servicios fueron rápidamente invitados «to attend certain PESCO projects' meetings» [HR (2019) 52, p. 7], la concreción definitiva de su participación en los trabajos sustantivos de estos proyectos está tardando en materializarse, como en el fondo está ocurriendo con el propio desarrollo de los mismos (*Revisión Estratégica de la Cooperación Estructurada Permanente de 2020*, doc. 13188/20, de 20 de noviembre de 2020, Anexo, p. 10).

²⁵ En última instancia por el propio Parlamento Europeo en su Recomendación al Consejo y al VP/AR relativa a la aplicación y gobernanza de la Cooperación Estructurada Permanente, de 20 de octubre de 2020, apdo. ad [P9_TA-PROV(2020)0278].

«Consejo Europeo de Seguridad» (Besch, 2020: 11; Coelmont, 2019), tengan demasiado recorrido en la práctica. Mantener el formato actual para la toma de decisiones a nivel ministerial bajo la presidencia del alto representante tiene pleno sentido, atendiendo sobre todo a la particular idiosincrasia del modelo de política exterior de la Unión y a su pretensión de abordar los desafíos en materia de seguridad conforme a la lógica de un «enfoque integrado» (*comprehensive approach*); es, por otro lado, la premisa sobre la que se funda la arquitectura constitucional del SEAE en tanto que «*intersitial organization at the intersection of diplomacy, defence and development cooperation*» (Csernaton, 2021: 90). Y en cuanto al liderazgo político al más alto nivel, es indudable que el Consejo Europeo no ha cumplido hasta ahora de manera plenamente satisfactoria con la misión que se le presupone en este campo; ello no debería conducir, sin embargo, a la creación de un órgano alternativo, ni siquiera bajo el imperativo —que ciertamente lo es— de encontrar fórmulas que permitan asociar al Reino Unido al desarrollo de la PCSD, operación que bien puede sustanciarse por otras vías menos intrusivas.

III. UNA NUEVA RED DE COMPROMISOS SOMETIDA A UN ORIGINAL SISTEMA DE SUPERVISIÓN Y CONTROL

Cualquier operación tendente a elevar el nivel de ambición de la UE en el desarrollo de su política de seguridad y defensa pasaba principal e inexcusablemente por activar el mecanismo de la cooperación estructurada permanente; bajo esta lógica había sido alumbrado por el Tratado de Lisboa: facilitar que los Estados miembros que cumpliesen «criterios más elevados de capacidades militares» y que estuviesen dispuestos a suscribir «compromisos más vinculantes en la materia» pudieran liderar el proceso²⁶. Cuestión distinta es que después, en su puesta en práctica, haya prevalecido un enfoque extremadamente inclusivo, tanto por lo que se refiere a la nómina de participantes como a las primeras tandas de proyectos aprobados²⁷, confirmando que «the

²⁶ Conforme a lo previsto en el art. 42.6 TUE y a las disposiciones más específicas recogidas en el art. 46 TUE y en el Protocolo n.º 10 anejo a los Tratados.

²⁷ Como es bien sabido, veinticinco de los veintisiete Estados miembros participan en la Cooperación Estructurada Permanente desde su aprobación a finales de 2017; tan solo Dinamarca —que permanece al margen de cualquier desarrollo relacionado con la PCSD— y Malta se han autoexcluido en un principio, como también lo hizo el Reino Unido antes de abandonar la UE. En cuanto a los proyectos PESCO, mientras que en la primera tanda de marzo de 2018 aparecían implicados los veinticinco Estados participantes, en las posteriores de finales de 2018 y 2019 esa ratio bajó a veintiuno

provisions on PESCO amount to ‘the most flexible template’ of enhanced cooperation» en el marco de la UE (Blockmans, 2018: 1806).

Aun así, en torno a esta iniciativa se ha ido tejiendo en los últimos años una nueva red de compromisos que cada vez condiciona en mayor medida la gobernanza de las políticas de defensa nacionales y su imbricación con la PCSD; una suerte de tela de araña —obviamente imperceptible fuera de los círculos especializados— en la que lo sustantivo y lo procedimental se juxtaponen, generando una dinámica distinta y mucho más intensa de trabajo en común cuyos frutos concretos tardarán, no obstante, en manifestarse debido a la naturaleza misma de los objetivos que se persiguen.

Es de sobra conocido, desde luego, que el carácter «más vinculante» de los veinte compromisos establecidos en el anexo de la Decisión PESCO no comporta su sometimiento al patrón habitual de escrutinio jurídico imperante en el derecho de la Unión. No en vano, y por si pudiera quedar alguna duda al respecto, aquella caracterización en apariencia tan contundente va acompañada a renglón seguido de una invocación directa a la «soberanía nacional» de los Estados miembros participantes, que no debe verse «en sí misma» afectada por la decisión «voluntaria» de incorporarse a esta estructura avanzada de cooperación²⁸. Ello no quiere decir, sin embargo, que el cumplimiento de las obligaciones asumidas en su seno —que ciertamente las hay y son muy relevantes— quede al margen de cualquier procedimiento de supervisión o control.

Su exigibilidad se articula a través de un mecanismo de presión política —*peer pressure*— relativamente sofisticado desde un principio y que ha ido adquiriendo una creciente consistencia en torno al protagonismo reforzado de la Secretaría PESCO, que desempeñan conjuntamente el SEAE y la AED. En efecto, aunque el foco mediático durante estos primeros años de ejecución se haya orientado esencialmente hacia las sucesivas tandas de proyectos aprobados por el Consejo, el centro de gravedad del proceso descansa en los «planes nacionales de aplicación» que cada Estado participante presentó en el momento de incorporarse a la PESCO y que desde entonces está obligado a actualizar anualmente. Estos planes nacionales, con la información relativa al grado de cumplimiento de los compromisos «más vinculantes», son examinados por la Secretaría y constituyen la base del informe que el alto representante dirige también cada año al Consejo para que este, a su vez, pueda evaluar los avances

y quince, respectivamente, en una clara tendencia hacia una «more exclusive project selection» (Blockmans y Crosson, 2021: 94).

²⁸ Apdos. 3 y 4 de la exposición de motivos de la Decisión PESCO, de 11 de diciembre de 2017, antes mencionada.

en el desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente y realizar las recomendaciones pertinentes²⁹. A estas últimas —tres hasta la fecha³⁰— han venido a sumarse además otros dos instrumentos esenciales de supervisión: por un lado, y en clave interna, la primera «Revisión Estratégica» (*PESCO Strategic Review*) sobre la que el propio Consejo tuvo ocasión de pronunciarse a finales de 2020³¹; y por otro, y de manera simultánea, el informe con el que se cerró el primer ciclo completo de la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (*2020 CARD Report*)³². Recuérdese que el objetivo de esta iniciativa consiste en radiografiar periódicamente «the European defence landscape» —expresión que ha hecho fortuna en este campo—, a fin de identificar oportunidades de colaboración en el desarrollo de nuevas capacidades que incentiven la convergencia de los procesos nacionales de planificación a medio y largo plazo; oportunidades que, en buena lógica, deberían traducirse en proyectos PESCO que eventualmente pudieran recibir el apoyo financiero del Fondo Europeo de Defensa.

Pues bien, aun siendo todos ellos documentos de naturaleza política, el balance que se desprende de su lectura conjunta es cualquier cosa menos autocomplaciente; de una contundencia incluso impropia —me atrevería a decir— en cuanto a sus apreciaciones críticas en comparación con otros ejercicios similares de escrutinio «entre pares». Y ello, tanto por lo que se refiere a la censura del insuficiente nivel de precisión de algunos planes nacionales de aplicación, que obviamente no se mencionan de manera expresa, como a la decidida voluntad de perfeccionar el procedimiento mismo de control dotando de una capacidad reforzada de supervisión a los órganos que integran la Secretaría de la PESCO.

En cuanto a los primeros, no puede sorprender que el grado de compromiso con el que los distintos Estados miembros participantes afrontaron la tarea fuese muy heterogéneo. Así, mientras que algunos —los menos— no dudaron en que el contenido de sus planes nacionales pudiera ser conocido desde un principio, promoviendo incluso reformas legislativas

²⁹ Arts. 3 y 6 de la Decisión PESCO.

³⁰ La tercera —y última hasta el momento del cierre de este editorial— es la Recomendación del Consejo, de 15 de junio de 2020 (DO C 204, de 18.6.2020, p. 1).

³¹ *Conclusiones del Consejo sobre la revisión estratégica de la Cooperación Estructurada Permanente de 2020*, doc. 13188/20, de 20 de noviembre de 2020. Como se preveía en la Decisión PESCO de diciembre de 2017 (Anexo III. *Gobernanza*), este primer ejercicio de revisión estratégica se puso en marcha a finales de 2019 y se desarrolló a lo largo del año 2020.

³² Que, al igual que el anterior, también fue examinado por el Consejo en su reunión de 20 de noviembre de 2020 (*2020 CARD Report. Executive Summary*, cit. *supra* nota 20).

para anclar jurídicamente sus nuevas obligaciones en el plano interno³³, otros adoptaron en cambio una actitud bastante más relajada a ese respecto. De tal suerte que la presión para mejorar la calidad y la granularidad de los planes nacionales de aplicación se ha convertido en una especie de mantra en los sucesivos diagnósticos del proceso³⁴, propiciando un fenómeno de alineamiento progresivo con las prácticas más exigentes por más que el nivel general alcanzado durante este periodo inicial de ejecución no resulte aún del todo satisfactorio.

Precisamente por ello, y a fin de que esa presión no se diluya, se percibe una clara tendencia a fortalecer el papel de la Secretaría, cuyo desempeño ha merecido hasta ahora una valoración muy positiva por parte de todos los actores implicados y cuya centralidad debe, en consecuencia, verse reforzada. Esta ha sido, de hecho, una de las principales conclusiones de los debates mantenidos por los Estados miembros participantes en el desarrollo de la «Revisión Estratégica» a lo largo de 2020. Sin perder de vista que la Cooperación Estructurada Permanente «remains a Member State-driven process», sus promotores no dudan en efecto en reclamar que el SEAE y la AED en el ejercicio de aquellas funciones puedan contribuir a mejorar la transparencia del proceso interactuando en mayor medida con las autoridades nacionales, estén en condiciones de realizar propuestas concretas sobre proyectos potenciales o ya en curso de cara a su eventual fusión, reorientación o incluso cancelación, y disfruten, en definitiva, de una capacidad de supervisión mucho más incisiva sobre el cumplimiento del conjunto de compromisos asumidos³⁵;

³³ Como ocurrió, por ejemplo, en el caso de Finlandia, cuyo *PESCO National Implementation Plan* de diciembre de 2017 comenzaba afirmando: «In the context of contributing to the EU Level of Ambition and implementation of the Lisbon Treaty, Finland has recently revised its legislation. Legal obstacles have been removed and decision-making specified so that Finland will be able to provide and receive international assistance, including military assistance, in different situations. This will have implications for national capability development efforts and, it will also be one of the guiding lines for the implementation of PESCO». Disponible en: <https://bit.ly/3moc4vk>. El Plan nacional neerlandés de diciembre de 2017 también puede consultarse en: <https://bit.ly/3a3Zwn7>.

³⁴ No solo en los realizados por el Consejo en sus «Recomendaciones» periódicas sobre los avances de la PESCO, sino también por el Parlamento Europeo, por ejemplo, que es quien en su Recomendación al Consejo y al VP/AR de 20 de octubre de 2020, antes mencionada, recurre a ese concepto de «granularidad de la información» proporcionada en los planes nacionales de aplicación (apdo. w).

³⁵ *Revisión Estratégica de la Cooperación Estructurada Permanente de 2020* (cit. *supra* nota 24), Apéndice 1 al Anexo, p. 13.

planteamientos todos ellos que parecen abocar a una creciente «delegation of PESCO management from the political to the technical level» (Blockmans y Crosson, 2021: 92) y a un cierto desplazamiento, en consecuencia, del centro de gravedad de la gobernanza de este pilar básico del nuevo nivel de ambición de la PCSD.

En esta misma línea —la de no cejar en la presión mediante el fortalecimiento de sinergias comunes—, cabría situar igualmente los esfuerzos orientados a definir la denominada «Brújula estratégica» o *Strategic Compass* de la UE, que deberían culminar en marzo de 2022 con su adopción definitiva por parte del Consejo³⁶. No deja de sorprender que un instrumento tan relevante como este, destinado a guiar y mejorar la aplicación de las herramientas ya disponibles para la consecución del ansiado «nivel de ambición», vaya a irrumpir en escena con posterioridad a la concepción y diseño de todas ellas: «colocar el carro delante de los bueyes» es la imagen que instintivamente parece evocar una operación de estas características. Aun así, y con independencia de que nadie dude de su absoluta pertinencia en estos momentos, conviene subrayar que este ejercicio ha comenzado además con la realización por primera vez en la historia de un análisis completo y exhaustivo de las amenazas a las que la UE se enfrenta («the first-ever comprehensive 360-degree EU threat analysis»), llevado a cabo por la *EU Single Intelligence Analysis Capacity* a partir de contribuciones pormenorizadas de los servicios de inteligencia de los Estados miembros; dicho de otro modo, esta incipiente unidad común radicada en el SEAE y heredera del antiguo EU SITCEN³⁷ ha puesto en marcha una nueva dinámica a la que el Consejo reconoce «un gran valor» y que, a su juicio, debería «desembocar en un proceso más regular y completo de análisis de inteligencia sobre amenazas y desafíos para la Unión» que a la postre redunde en el desarrollo paulatino de una auténtica «cultura europea común de seguridad y defensa»³⁸.

En fin, más allá de la eficacia de los procedimientos de supervisión o control de naturaleza esencialmente «técnica», el relanzamiento de la PCSD al que estamos asistiendo en estos últimos años ha reavivado igualmente el debate —y la preocupación— en torno al escrutinio político o democrático

³⁶ Está previsto que el alto representante presente al Consejo un primer proyecto de «Brújula estratégica» para su debate en noviembre de 2021.

³⁷ «Centro de Situación de la UE» originalmente creado en 2002 dentro de la Secretaría General del Consejo y bajo la autoridad directa del entonces alto representante de la PESC, Javier Solana.

³⁸ *Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa*, doc. 8280/21, de 10 de mayo de 2021, apdos. 2-3.

sobre un ámbito material ya de por sí escurridizo y refractario a estos efectos y cuya gobernanza no deja, además, de complicarse en el plano ejecutivo. No puede extrañar que ello sea así, puesto que este tipo de transformaciones no parecen ir acompañadas de momento por ninguna evolución significativa en la esfera del control parlamentario —ni nacional ni europeo—, con el riesgo consiguiente de que puedan generarse nuevas lagunas o «blind spots» en este terreno (Herranz-Surrallés, 2019: 32).

Es evidente, por un lado, que el Parlamento Europeo trata de explotar al máximo —a través sobre todo del activismo de la Subcomisión de Seguridad y Defensa (SEDE) de su Comisión de Asuntos Exteriores (AFET)³⁹— su capacidad de supervisión general sobre la evolución de la PCSD en tanto que parte integrante de la PESC (art. 36 TUE). Ahora bien, el proceso de «normalización» —desde luego limitada— del papel del PE en relación con esta última, que sin duda se percibe tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (Wessel, 2019: 146), no alcanza en absoluto a la primera, por más que se haya acentuado la presión sobre el alto representante a este respecto y se insista en propuestas de mejora que no encuentran demasiado eco todavía entre los Gobiernos de los Estados miembros⁴⁰. Incluso durante el proceso de elaboración del reglamento mediante el que se crea el Fondo Europeo de Defensa —adoptado, recuérdese, conforme al procedimiento legislativo ordinario⁴¹—, han podido apreciarse determinadas derivas que hasta cierto punto comprometen la consistencia de la posición institucional del PE en este campo; me refiero, por ejemplo, a la tendencia de los miembros de la Cámara

³⁹ Esta subcomisión fue creada en la legislatura 2004-2009 y de manera intermitente viene planteándose la conveniencia de su «emancipación» respecto de la Comisión de Asuntos Exteriores, sin que haya podido verificarse hasta la fecha.

⁴⁰ Véanse en este sentido, por ejemplo, las reivindicaciones que el propio PE plantea en relación con sus prerrogativas de información y consulta, entre otras, en sus Recomendaciones relativas, por un lado, a la aplicación y gobernanza de la Cooperación Estructurada Permanente (cit. *supra* nota 25) y, por otro, a la propuesta de Decisión para la creación del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, de 28 de marzo de 2019 [P8_TA(2019)0330].

⁴¹ En razón de las bases jurídicas que le sirven de fundamento: en concreto, los arts. 173, apdo. 3, 182, apdo. 4, 183 y 188, párr. segundo, del TFUE; todas ellas disposiciones relativas al ejercicio de las competencias de la Unión en materia de industria —en el caso del primero de los preceptos mencionados— e investigación y desarrollo tecnológico. Ello explica que durante su tramitación en el PE el protagonismo recayese fundamentalmente en la Comisión de Industria, Investigación y Energía, aunque con la lógica intervención también de las comisiones de Asuntos Exteriores, Presupuestos y Mercado Interior y Protección de los Consumidores.

a reproducir en su seno —en clave más «nacional» que ideológica europea— la confrontación que paralelamente se estaba verificando en el Consejo entre aquellos Estados miembros más proclives a favorecer la concentración de la financiación procedente del FED en grandes proyectos de carácter estratégico y aquellos otros que, por contar con industrias de defensa menos potentes, abogaban en cambio por una mayor dispersión en el reparto de los fondos disponibles (Fondation Schuman, 2021: 1). Es obvio, en todo caso, que la mera existencia de este nuevo instrumento financiero refuerza indirectamente la implicación del PE en el desarrollo de la PCSD.

Por otro lado, y en lo que concierne al desempeño de los Parlamentos nacionales, es bien sabido que el alcance de su capacidad efectiva de supervisión y control sobre la acción de sus respectivos Ejecutivos en el ámbito de la defensa varía significativamente de un Estado miembro a otro; y que incluso allí donde se manifiesta con mayor vigor, cuesta mucho que los debates parlamentarios trasciendan el plano de los intereses estrictamente nacionales para tomar en consideración la dimensión europea de esta política, lo cual podría propiciar a la postre un ambiente más favorable para una eventual concertación interparlamentaria (Fiott, 2019: 32). A ello se debe, probablemente, la escasa virtualidad que hasta la fecha han desplegado en la práctica los trabajos de la Conferencia Interparlamentaria para la PESC-PCSD, creada en la primavera de 2012 y que reúne periódicamente —una vez por semestre— a representantes del PE y los Parlamentos nacionales en el Estado miembro que ejerce la presidencia de turno del Consejo⁴². No parece, al menos por ahora y en el campo específico de la defensa, que este foro pueda convertirse en una herramienta eficaz para remediar las disfunciones a las que antes aludíamos.

Y lo cierto es, sin embargo, que la articulación de lo que bien podría denominarse un «modelo multinivel» de escrutinio parlamentario correctamente engrasado resulta quizá más necesaria en este que en ningún otro ámbito de actuación de la UE. En efecto, por mucho que se avance en el fortalecimiento de los aspectos comunes de la política de seguridad y defensa, y aun en el supuesto de que hipotéticamente pudiera alcanzarse un día el

⁴² Al margen de que se constate una apreciación prácticamente unánime en la doctrina a este respecto, resulta cuando menos llamativo que la Comisión de Asuntos Exteriores del PE (AFET) dejara ya antes del estallido de la pandemia de celebrar reuniones periódicas con las comisiones de defensa de los Parlamentos nacionales para sustituirlas por contactos *ad hoc* (Herranz-Surrallés, 2019: 40). Por lo que se refiere a los trabajos de la Conferencia Interparlamentaria y a la documentación generada por los mismos, pueden seguirse a través del sitio web: <https://bit.ly/3oydnKB>.

estadio de la «defensa común» a la que alude el art. 42 TUE⁴³, es más que dudoso que los Estados miembros aceptasen trasladar al PE la capacidad de control que en consonancia debería corresponderle. No en vano, el esfuerzo financiero para sostener ese engranaje seguirá recayendo esencialmente sobre cada uno de ellos bajo la supervisión de sus respectivos Parlamentos y otro tanto ocurrirá, en última instancia, con la dimensión operativa de esta política que continuará mediatizada en gran medida por las contribuciones nacionales a las misiones o despliegues comunes, sean del tipo que sean. El desafío es pues incontestable, aunque por el momento debemos conformarnos con llamar la atención sobre sus implicaciones, en lo que ya de por sí podría interpretarse como una incipiente mejora en materia de escrutinio público en clave europea habida cuenta de la complejidad y opacidad de las transformaciones que, como hemos visto, animan este proceso.

IV. REFLEXIONES FINALES: ¿REVOLUCIÓN SILENCIOSA?

Ni que decir tiene que los desarrollos analizados en este editorial, pese a su indudable trascendencia, no sirven para atenuar lo más mínimo el sentimiento de frustración e impotencia que suele provocar periódicamente la incapacidad de la UE para responder con agilidad —o sin ella, pero de un modo al menos consistente— frente a situaciones que en buena lógica demandarían su acción operativa, ya sea en la norteña región de Cabo Delgado en Mozambique atendiendo a la urgente llamada de apoyo por parte del Gobierno de este Estado o a fin de coordinar esfuerzos con mayor eficacia en el momento más crítico de la evacuación de Afganistán, por no mencionar más que dos episodios aún candentes en el momento de cerrar la redacción de este trabajo. Desde que entró en funciones, el propio alto representante Borrell nos tiene acostumbrados a verbalizar sin recato esos sentimientos con un estilo que suele desbordar los estándares de la corrección política habitualmente imperantes sobre estos temas en la burbuja de Bruselas, pero que pone el dedo en la llaga de las deficiencias que aún presenta la PCSD, incluso habiendo avanzado significativamente en estos últimos años hacia su «nuevo nivel de ambición».

⁴³ Conforme al apdo. segundo de este precepto, que abre la Sección del TUE dedicada a la PCSD y resume en cierto modo todo su contenido, esta «incluirá la definición progresiva de una *política común de defensa* de la Unión. Esta conducirá a una *defensa común* una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» (cursiva añadida).

Deficiencias que no empecen, sin embargo, para que podamos concluir que estos cambios apuntan en efecto hacia una auténtica revolución; tal vez todavía modesta si la juzgamos por el alcance de sus resultados tangibles y, desde luego, «bajo el radar» del nivel más exigente —y también irrealista hoy por hoy— de reformas que sin duda exigiría una política de seguridad y defensa a la altura de los desafíos acuciantes a los que se enfrenta la UE, incluidas —cómo no— las relativas a su procedimiento de toma de decisiones. Una revolución, en todo caso, que rediseña ampliamente el modelo de gobernanza que hasta ahora ha presidido la ejecución de esta política, introduciendo en su seno vectores que refuerzan con claridad su dimensión «común» y, en consecuencia, las posibilidades de generar por primera vez una dinámica con un cierto grado de autonomía en el proceso tendente a colmar las lagunas que atenazan la capacidad de actuación de la Unión en este ámbito.

No quiero decir con ello que por obra de los nuevos instrumentos de financiación, de las nuevas responsabilidades de la Comisión o del creciente protagonismo de órganos como el SEAE o la AED en la supervisión del nuevo marco de obligaciones aceptadas por los Estados miembros, estos últimos pierdan en absoluto el control y la dirección de ese proceso que va a continuar dependiendo lógicamente y esencialmente de su voluntad política; pero es evidente que sin estas transformaciones, poco previsible hace tan solo una década, sería imposible atisbar un horizonte para el despegue definitivo de la PCSD.

Tampoco parece, por otro lado, que la paulatina concreción de este escenario se esté viendo radicalmente afectada por la irrupción de la pandemia, que bien podría sin duda retrasar el desarrollo de iniciativas que requieran inversiones relevantes. Conviene recordar, en este sentido, que el recorte en la dotación financiera del Fondo Europeo de Defensa y del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz respecto de las propuestas originales de la Comisión y del AR aparecía recogido ya en el último documento avanzado por la presidencia finlandesa a finales de 2019 y ligeramente enmendado por el presidente del Consejo Europeo a comienzos de 2020, antes por tanto de que la COVID-19 se extendiera por la UE (Vagt, 2020). Así pues, cabría interpretar incluso que la determinación de los Gobiernos de los Estados miembros para avanzar en esta línea se ha mantenido firme pese al *shock* que ha representado la pandemia y al volumen sin precedentes de recursos que ha habido que movilizar para hacerle frente. Otro tanto podría afirmarse en relación con el lanzamiento del proceso de elaboración del *Strategic Compass* o con las contundentes revisiones estratégicas de la PESCO y de la CARD, que también han coincidido en el tiempo con lo más agudo de la crisis sanitaria mundial y que, sin embargo, no se han retrasado.

Todo ello corrobora, a mi modo de ver, la envergadura del salto cualitativo que se está produciendo y que ha permitido por vez primera establecer

sin estridencias —casi *sotto voce*— ciertos anclajes «comunitarios» para el desarrollo de la PCSD de la UE; una base mucho más sólida, en definitiva, sobre la que poder seguir construyendo con mayor ambición de cara al futuro. Nada más, pero nada menos.

Bibliografía

- Besch, S. (2020). *EU's Institutional Framework Regarding Defence Matters*. Bruselas: *In-depth Analysis*. Strasbourg: European Parliament. Disponible en: <https://bit.ly/2YkIRcK>.
- Blockmans, S. (2018). The EU's Modular Approach to Defence Integration: An Inclusive, Ambitious and Legally Binding PESCO? *Common Market Law Review*, 55 (6), 1785-1826.
- Blockmans, S. y Crosson, D. M. (2021). PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence. *European Foreign Affairs Review*, 26 (Special Issue).
- Coelmont, J. (2019). EU Security Council and a European Commissioner for Security and Defence: The Final Pieces of the Union's Common Security and Defence Policy Puzzle? *Egmont Security Policy Brief*, 112. Disponible en: <https://bit.ly/3ozMKoS>.
- Csernaton, R. (2021). The Evolving Role of the European External Action Service in Security and Defence. *European Foreign Affairs Review*, 26 (1), 87-99.
- Duke, S. (2018). The Enigmatic Role of Defence in the EU: From EDC to EDU? *European Foreign Affairs Review*, 23 (1), 63-80.
- Fiott, D. (2019). *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments*. Strasbourg: European Parliament. Disponible en: <https://bit.ly/3a9HlFA>.
- Fondation Robert Schuman (2021). The Governance of the European Defence Fund. *European Issues Policy Paper*, 592.
- González Alonso, L. N. (2001). La política europea de seguridad y defensa después de Niza. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9, 197-238.
- Herranz-Surrallés, A. (2019). Paradoxes of parliamentarization in European security and defence: when politicization and integration undercut parliamentary capital. *Journal of European Integration*, 41 (1), 29-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1551388>.
- Howorth, J. (2012). Decision-making in security and defense policy: Towards supranational intergovernmentalism? *Cooperation and Conflict*, 47 (4), 433-453. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010836712462770>.
- Lavallée, C. (2018). *The European Commission: An enabler for the European Security and Defence Union*. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://bit.ly/3EiOQ0R>.
- Reykers, Y. (2019). A permanent headquarters under construction? The Military Planning and Conduct Capability as a proximate principal. *Journal of European*

- Integration*, 41 (6), 783-799. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1599882>.
- Vagt, S. (2020). European Defence Policy: Trimming the Lighthouses. EU Plans to Save Money on Defence. *Friedrich Naumann Foundation*, 28. Disponible en: <https://bit.ly/3oDP0eR>.
- Wessel, R. A. (2019). Legal aspects of parliamentary oversight in EU foreign and security policy. En J. Santos Vara y S. Rodríguez Sánchez-Taberner (eds.). *The democratisation of EU international relations through EU law* (pp. 133-154). London: Routledge.