

Los Esenciales de Aranzadi

Defensa, Seguridad y Espacio

EL MARCO INTERNACIONAL DE LA DEFENSA

ALBERTO PALOMAR OLMEDA
DIRECTOR

RAMÓN TEROL GÓMEZ
AUTOR

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



III ARANZADI

© Ramón Terol Gómez, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Serrano Galvache, 26

28033 Madrid

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 2026

Depósito Legal: M-16444-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-934-0

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-935-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



Índice General

	<i>Página</i>
PRESENTACIÓN.....	17
ABREVIATURAS.....	27
CAPÍTULO 1	
INTRODUCCIÓN. LOS ACTORES RELEVANTES EN LA FORMULACIÓN MULTILATERAL DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA EN UN CONTEXTO CAMBIANTE	31
1. Consideraciones de carácter general y de contexto. La defensa entre los objetivos públicos como marco de referencia.	33
1.1. <i>Marco de referencia. La defensa entre los objetivos públicos</i>	33
1.2. <i>Algunas características específicas sobre la industria de la defensa</i>	38
1.3. <i>Y a partir de ahí, la conformación de las políticas de defensa</i>	42
2. La formulación de la política de defensa en España	43
2.1. <i>Aspectos generales. Bases jurídicas de la defensa y la seguridad nacional en España</i>	43



2.2.	<i>El marco normativo de las Fuerzas Armadas. El aspecto organizativo y funcional</i>	52
2.3.	<i>La Directiva de Defensa Nacional y la Directiva de la Política de Defensa</i>	61
2.4.	<i>Referencia a la Estrategia de Seguridad Nacional</i>	66

CAPÍTULO 2

LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). EL CONSEJO DE SEGURIDAD

1.	Antecedentes. La Carta de Naciones Unidas y el establecimiento de la ONU	73
2.	Los órganos de la ONU. Especial referencia al Consejo de Seguridad.	75
2.1.	<i>Aspectos generales</i>	75
2.2.	<i>El Consejo de Seguridad</i>	79
2.2.1.	Naturaleza, composición y funciones ..	79
2.2.2.	Las reglas de funcionamiento	84
2.3.	<i>Los órganos subsidiarios. El Comité de Estado Mayor.</i>	90
3.	El Departamento de las Operaciones de Paz y las operaciones activas	93
4.	La escasa operatividad del Consejo de Seguridad de la ONU en el momento actual. La alternativa de Trump: el Consejo de Paz	96

CAPÍTULO 3

LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN)

1.	Antecedentes y constitución. Los Estados miembro	105
----	---	-----



2.	Régimen y naturaleza. El propósito defensivo de la organización	111
3.	La estructura organizativa	117
3.1.	<i>Aspectos generales. El Consejo.</i>	117
3.2.	<i>La estructura civil. El Secretario General.</i>	119
3.3.	<i>La estructura militar. El Comité Militar</i>	122
3.4.	<i>Organizaciones y agencias.</i>	125
4.	El «concepto estratégico» y su conformación	128
4.1.	<i>Aspectos conceptuales.</i>	128
4.2.	<i>Los conceptos estratégicos previos</i>	130
4.3.	<i>El concepto estratégico de 2022: la cumbre de Madrid</i>	132
5.	Un apunte sobre la financiación de la OTAN	140
6.	¿Es posible un mundo sin la OTAN?	148

CAPÍTULO 4

LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE)		155
1.	Introducción	157
2.	La formación de la organización: de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) a la OSCE	158
2.1.	<i>Antecedentes</i>	158
2.2.	<i>El Acta Final de Helsinki de 1975 y el Decálogo ..</i>	160
2.3.	<i>La institucionalización de la OSCE. De la Carta de París a la Cumbre de Bucarest.....</i>	170
3.	Naturaleza jurídica. Los Estados participantes ...	173



4. La estructura organizativa de la OSCE: una arquitectura institucional descentralizada de base intergubernamental	176
--	------------

CAPÍTULO 5

LA UNIÓN EUROPEA Y LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA	183
--	------------

1. Sobre la progresiva incorporación de la defensa y la seguridad a los fines y competencias de la Unión Europea	185
1.1. <i>Los inicios de la incorporación</i>	185
1.2. <i>El marco jurídico: referencia a las determinaciones sobre seguridad y defensa en los Tratados ...</i>	191
2. La Política Común de Seguridad y Defensa	192
2.1. <i>Aspectos generales. Finalidad, misiones y marco de actuación.....</i>	192
2.2. <i>Las instituciones competentes. El Alto Representante.....</i>	201
2.3. <i>Las Agencias y organismos al servicio de la política de seguridad y defensa.....</i>	205
2.3.1. La Agencia Europea de Defensa	206
A) Antecedentes inmediatos y constitución	206
B) El estatuto jurídico y misión de la Agencia Europea de Defensa. Su posición en la estructura organizativa de la Unión Europea	211
C) Las funciones de la Agencia Europea de Defensa	215



	D) Estructura organizativa y presupuestaria	220
	E) El régimen de las relaciones de la Agencia con terceros	223
2.3.2.	La Escuela Europea de Seguridad y Defensa	225
2.3.3.	El Instituto de Estudios de Seguridad. .	226
2.3.4.	El Centro de Satélites	228
3.	Elementos para una nueva conformación de las políticas de defensa	229
3.1.	<i>Aspectos de base. La Brújula Estratégica</i>	<i>229</i>
3.2.	<i>El Fondo Europeo de Defensa</i>	<i>235</i>
3.3.	<i>El Libro Blanco sobre el futuro de la defensa europea y el Plan ReArm Europe/Readiness 2030</i>	<i>239</i>
3.4.	<i>El plano operativo: un nuevo marco para la movilización de tropas</i>	<i>244</i>
3.5.	<i>Más allá de la defensa. La estrategia de defensa como política industrial: los informes Niinistö, Letta y Draghi</i>	<i>248</i>
3.5.1.	El Informe Letta	248
3.5.2.	El Informe Draghi	251
3.5.3.	El Informe Niinistö	254
4.	Un apunte sobre las relaciones con la OTAN	256

CAPÍTULO 6

UNA REFLEXIÓN FINAL. SOBRE LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA EN EL MARCO INTERNACIONAL DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD	263
BIBLIOGRAFÍA CITADA	279



1. LA COLECCIÓN «LOS ESENCIALES DE LA DEFENSA»

La defensa como actividad social es, sin duda, uno de los elementos más representativos de los Estados y, especialmente, de los Estados modernos. No obstante, esta importancia real no se ha traducido siempre y en todo momento en un interés científico en el ámbito de las ciencias sociales. Probablemente algo diferente ha ocurrido en las ciencias experimentales que han vivido un proceso inigualable como consecuencia de los avances tecnológicos. De esta forma puede verse como la evolución de los elementos materiales ligados a la defensa han sufrido un proceso de transformación de tal nivel que resultan irreconocibles en relación con la forma histórica de hacer frente a los ataques que se han establecido en los últimos años.

La colección «los esenciales de la defensa» trata de ubicarse en el marco de las ciencias sociales, en el derecho público, internacional, mercantil e, incluso, diplomático y en los elementos centrales de las instituciones y las formas de defensa de la sociedad actual.

No cabe negar, en este punto, que la situación actual del mundo es la que ha precipitado un interés científico sobre la materia que, realmente, no es sino el trasunto de la relevancia social y del análisis de la situación en la que se encuentran los países y las relaciones internacionales en un momento en el que la mayor parte de las fuentes oficiales hablan de más de cincuenta conflictos bélicos en la actualidad en diversas partes del mundo (según que incluyamos sobre guerras generales o de carácter civil)¹.

Es cierto que muchos de estos conflictos bélicos se mantienen en el tiempo y no habían producido el efecto de movilizar la conciencia

1. Ucrania, Gaza/Israel-Hamás, Sudán, Siria, Yemen y Myanmar. Algunos recuentos también incluyen crisis prolongadas en el Sahel, Somalia, República Democrática del Congo y Afganistán.



social de los Estados pero que la aparición del conflicto de Ucrania, primero, y, ahora, de Irán y las acciones bélicas como la captura de Maduro en Venezuela han transmutado el interés por la defensa, por los esquemas de relaciones internacionales, por el equilibrio del mundo, por la denominada geopolítica y, claro está, sobre la forma de hacer frente a las amenazas.

Es este terreno, el de las amenazas y los riesgos, el que ha adquirido una enorme complejidad en los últimos años como consecuencia de la pérdida de elementos referenciales de aquel concepto y la ubicación en el contexto de un riesgo general y amplio que diluye los límites conceptuales en los que nos habíamos situado y que confunden nítidamente la seguridad y la defensa teniendo en cuenta que el elemento de diferenciación era la vertiente interior y la exterior y que, en la actualidad, los avances tecnológicos sitúan la capacidad de agresión en un ámbito interno al que se accede no solo físicamente sino mediante la guerra tecnológica o la biológica. El alcance de ciberseguridad no admite una diferenciación conceptual en función de que las relaciones jurídicas a las que se refiere sean internas o procedentes de una agresión exterior. En estos momentos, el riesgo es global, las amenazas, también, y la posición de los Estados se sitúan ante el enorme reto de asegurar al conjunto de los ciudadanos el pacífico ejercicio de los derechos y libertades.

En este punto y ya desde un enfoque puramente propio de las ciencias sociales podemos indicar que las primeras transformaciones e inquietudes se notan en el ámbito de las relaciones internacionales. La construcción del mundo en los últimos siglos —especialmente desde la creación de la OTAN en 1949— se ha centrado en el intento de encontrar esquemas institucionales y orgánicos que aseguraran la paz y la solución de conflictos internacionales. Hoy, la situación está cambiando de una forma rápida y el presidente de los EEUU acaba de plantearse abiertamente la utilidad y la conveniencia de su participación en dicha Institución por la falta de reciprocidad y de colaboración de los Estados ante un conflicto militar comenzado por EEUU en Irán.

Este cuestionamiento no es nuevo. De hecho, EEUU ha abandonado más de 60 instituciones internacionales algunas tan relevantes



para la sociedad mundial como la UNESCO o la OMS y, adicionalmente, todas las que se refieren a compromisos ambientales.

Esto nos demuestra que el marco de relaciones internacionales asentado en la relación institucional y orgánico pasa una profunda crisis que obliga al conjunto de Estados a pensar en otro tipo de organizaciones y, en muchos casos, en soluciones bilaterales o multilaterales de menor incidencia.

Este esquema de relaciones internacionales está llamado a la transformación del marco en el que situábamos nuestros análisis más convencionales, pero, también, debería estar llamado a revolucionar la propia capacidad de las instituciones de ser eficaces o más eficaces que las relaciones de menor entidad que la que supone aquellas instituciones.

Es cierto que este debate tiene un claro reflejo económico. Han bastado pocas semanas de la guerra de Irán para percibir la dependencia que el mundo mantiene sobre el petróleo y sobre el crudo en general y darnos cuenta de que la capacidad de las energías alternativas es todavía muy reducida en relación con las necesidades del mundo y, dentro del mismo, de las relaciones industriales y de las necesidades de la población.

Los conflictos bélicos nos han mostrado rápidamente la asimetría de la industria ligada a la defensa. Su vinculación con países como EEUU, Rusia, Israel, China, Alemania, Reino Unido, etc. ha resultado más que evidente como lo es, igualmente, la sensación de que la industria de la defensa no está en condiciones de abastecer la demanda que se precisa una vez que el esquema multilateral e institucional de las Instituciones Internacionales ha entrado en crisis. El panorama de la economía mundial atorada en las necesidades de la defensa y su abastecimiento colectivo y general es un reto que los Estados no esperaban y que está por transformar las relaciones económicas internacionales, el funcionamiento de los mercados, la configuración industrial de los países y todo ello acabará afectando al ámbito industrial y a la capacidad del mundo de subvenir las necesidades sociales de nuevo cuño y que, paradójicamente, son las que más nos asemejan o aproximan a la historia donde el nacimiento de los Estados tenía como objetivo central



la defensa frente a las agresiones exteriores y es este objetivo el que legitimaba la acción del Estado y la imposición de obligaciones personales para satisfacerlo. Por más que hubiéramos pensado que esta cuestión —en el plano de la importancia— había decaído es cierto que, hoy revive, con una inusitada crudeza.

En este esquema es evidente que tanto el derecho internacional, como el derecho comunitario como el derecho de los Estados tiene que hacer frente a los peligros genéricos que amenazan el orden interno y el externo. Sin ir más lejos, el Parlamento español, trata de hacer frente a los riesgos con medidas que afectan al ámbito de la seguridad pública como concepto general. Nos referimos, al Proyecto de Ley de protección y resiliencia de las entidades críticas (121/000088) o el Proyecto de Ley de Coordinación y Gobernanza de la Ciberseguridad. O, incluso, otras que indirectamente afectan a este ámbito como el Proyecto de Ley para el intercambio de información entre los servicios de seguridad y aduanas de los Estados miembros de la Unión Europea (121/000077). Iniciativas similares pueden encontrarse en el marco comunitario del que procede, en muchos casos, la obligación que trata de cumplirse con dichas normas y que, por tanto, están siendo objetivo de iniciativas similares en el conjunto de los Estados. Más allá de virtualidad real, en el plano de la aprobación parlamentaria, podemos indicar que constituyen un síntoma evidente de la necesidad de reformular el concepto de seguridad y de defensa frente a un conjunto de riesgos que proceden de ámbitos diferentes a los convencionales y que tienen el efecto de distorsionar la convivencia social y la normalidad de los Estados.

En este contexto, la Editorial Aranzadi-La ley se planteó la utilidad actual del análisis jurídico y económico de estas cuestiones, precisamente, por el cambio cultural que suponen, por la necesidad de transformación de las relaciones jurídicas y políticas y, en general, porque lo más apasionante para el ámbito jurídico y para la Editorial es ser capaz de asentarse y contribuir a la formulación teórica de los problemas que acechan a la sociedad a la que tratamos de servir aunque sea únicamente con la reflexión teórica e intelectual.

La Editorial venía publicando en el ámbito laboral y en el administrativo una serie de monografías breves en relación con aquellos temas



que acucian más al operador jurídico y que, por tanto, revisten el mayor interés para los usuarios de los productos de la Editorial. La iniciativa que se encuentra en su tercer año ve, ahora, ampliado su espectro científico para abordar, con carácter pluridisciplinar, un ámbito sectorial como el de la defensa y el de políticas asociadas a la misma.

La característica central es, como venimos repitiendo, un enfoque pluridisciplinar en el que se aúnan los conceptos de seguridad pública—incluida la ciberseguridad—, y la defensa y en la que se trata de encontrar las referencias a los problemas más generales que se plantean en este ámbito.

La idea central es que el enfoque es sectorial, aunque utilizamos el concepto de defensa y el de seguridad, incluso, el de espacio como elemento contingente de la protección ante el riesgo global, pero el análisis es, claramente, multidisciplinar teniendo en cuenta que a un problema global no cabe intentar encontrar soluciones particulares. Esta asimetría entre el problema y la consecuencia y el derecho o las relaciones que lo rigen empequeñece el planteamiento y el enfoque que tratamos de dar a esta Colección.

Es cierto que, en este mismo plano teórico-práctico, la Editorial Aranzadi presenta, prácticamente a la vez que esta Colección, una Revista bajo el título de Revista de Defensa, seguridad y Espacio. Ambas iniciativas, y otras adicionales que la Editorial ha puesto de manifiesto, tratan de ubicarse en el contexto de la necesidad de formulaciones teóricas a problemas específicos que son los que se están planteando con agudeza y prontitud en un mundo que, como venimos indicando, ha transformado sus prioridades.

En todo caso, el deseo de quienes hemos impulsado estas iniciativas no puede ser otro que la vocación de servicio a los usuarios ante un marco de nuevas realidades, conceptos y relaciones jurídicas y en la confianza absoluta de que dicho impulso se corresponde con una necesidad de análisis en el ámbito de las ciencias sociales que, probablemente, han vivido mucho tiempo muy centradas en los aspectos orgánicos y de funcionamiento y se ven, ahora, obligados a migrar a cuestiones de carácter nítidamente diferenciales.



2. EL LIBRO DEL MARCO INTERNACIONAL DE LA DEFENSA

En el contexto al que nos venimos refiriendo se produce la publicación del primero de los números de la Colección de los «esenciales de la defensa». Para este número se consideró que lo más necesario era explicar el marco internacional de la defensa y las razones de su cuestionamiento en el momento presente. La posición debilitada de la ONU, las dificultades evidentes de la OTAN, la falta o la imposibilidad de planteamiento alternativo en instituciones como la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) constituyen, sin embargo, los mimbres de la política de los últimos años y, más concretamente, desde la finalización de la segunda guerra mundial. No podemos pasar página ni evolucionar sin un análisis de sus orígenes y su evolución y, por tanto, de la insatisfacción que producen en el momento presente como alternativa a las crisis relacionales que estamos viviendo.

Es cierto, sin embargo, que el gran reto es la Unión Europea. Recientemente Josep Borrell definía la crisis de impulso y liderazgo con la sencilla afirmación de que Europa no se hizo para esto. Se hizo para la construcción de un mercado de relaciones económicas que, poco a poco, ha intentado evolucionar a una comunidad política. Es evidente que el ritmo de crecimiento de las relaciones económicas y de la conformación de la comunidad política no son ni siquiera comparables.

En este contexto la apuesta por la defensa europea es un reto sin precedentes. Como venimos indicando solo los Estados tienen esquemas y mecanismos de defensa y la UE no es, claro está, un Estado sino una coalición de países que estaba pensada en una clave diferente y que tiene que transmutar ahora hacia un esquema político y operativo que exige una velocidad en la que la Institución europea no se encuentra cómoda.

La conformación de un sistema operativo y eficaz de defensa no es la única problemática. También lo es la industria militar y la capacidad de abastecerse de los elementos e instrumentos que dotan a aquella de un efecto intimidatorio y real en la lucha entre poblaciones. Esta insatisfacción entre la demanda y la oferta está vinculada a un marco



de relaciones y alianzas internacionales que, tampoco, puede considerarse estable en un momento como el presente si no, por el contrario, todo lo opuesto en una clara situación de indefinición y falta de concreción.

Esta es precisamente la temática del libro que ahora presentamos. El mundo internacional de la defensa, nuestra evolución y la situación actual junto con las perspectivas de cambio —que transmutan cada día en función de acontecimientos inesperados— y la situación en la que cabe pensar que se desarrollará la relación en los próximos años.

Escribir sobre este marco, en un momento como el presente de tanto cambio e incertidumbre social, es una labor de gran mérito y un esfuerzo notable que la Editorial quiere reconocer, expresamente, al Profesor Ramón Terol Gómez, un investigador consagrado, un intelectual arriesgado y un autor comprometido con las iniciativas de la Editorial.

El producto —el lector lo podrá comprobar— combina una apuesta conceptual ineludible con elementos y noticias diarias y cotidianas que están moviendo la realidad y generando una reflexión que no acaba nunca y se transmuta tan a menudo que la actividad del estudioso se vuelve prácticamente en una labor en permanente cambio. Esta «foto» fija que se aquí pretende establecer tiene, sin embargo, el incentivo del apunte de la realidad futura en la que no es fácil situarse ni siquiera en este plano teórico.

Al Autor nuestra gratitud y toda nuestra comprensión por la iniciativa y por la apuesta intelectual en un momento de tanta complejidad y tanta amplitud.

Alberto Palomar Olmeda

Director de la Colección



Capítulo 5

LA UNIÓN EUROPEA Y LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

SUMARIO: 1. SOBRE LA PROGRESIVA INCORPORACIÓN DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD A LOS FINES Y COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA. 1.1. *Los inicios de la incorporación.* 1.2. *El marco jurídico: referencia a las determinaciones sobre seguridad y defensa en los Tratados.* 2. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA. 2.1. *Aspectos generales. Finalidad, misiones y marco de actuación.* 2.2. *Las instituciones competentes. El Alto Representante.* 2.3. *Las Agencias y organismos al servicio de la política de seguridad y defensa.* 2.3.1. La Agencia Europea de Defensa. A) Antecedentes inmediatos y constitución. B) El estatuto jurídico y misión de la Agencia Europea de Defensa. Su posición en la estructura organizativa de la Unión Europea. C) Las funciones de la Agencia Europea de Defensa. D) Estructura organizativa y presupuestaria. E) El régimen de las relaciones de la Agencia con terceros. 2.3.2. La Escuela Europea de Seguridad y Defensa. 2.3.3. El Instituto de Estudios de Seguridad. 2.3.4. El Centro de Satélites. 3. ELEMENTOS PARA UNA NUEVA CONFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA. 3.1. *Aspectos de base. La Brújula Estratégica.* 3.2. *El Fondo Europeo de Defensa.* 3.3. *El Libro Blanco sobre el futuro de la defensa europea y el Plan ReArm Europe/Readiness 2030.* 3.4. *El plano operativo: un nuevo marco para la movilización de tropas.* 3.5. *Más allá de la defensa. La estrategia de defensa como política industrial: los informes Niinistö, Letta y Draghi.* 3.5.1. El Informe Letta. 3.5.2. El Informe Draghi. 3.5.3. El Informe Niinistö. 4. UN APUNTE SOBRE LAS RELACIONES CON LA OTAN.



1. SOBRE LA PROGRESIVA INCORPORACIÓN DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD A LOS FINES Y COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

1.1. Los inicios de la incorporación

Es claro que, en los orígenes de la UE, en los primeros pasos en la conformación de lo que es hoy la UE que se fijan como recuerda Alonso «en la integración iniciada a comienzos de la década de los cincuenta en el sector del carbón y el acero. Concretamente, en la Declaración de 9 de mayo de 1950 de Robert Schuman»¹, no se planteaba una política común en materia de defensa a adoptar por los países europeos tras la Segunda Guerra Mundial, aunque sí se pretendía decididamente salvaguardar la paz. No era casual que el acuerdo se quisiera centrar en la producción de carbón y acero, esenciales para la industria militar. Explicaba Schuman en su célebre Declaración que:

«... El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.

La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no solo resulta impensable, sino materialmente imposible. La creación de esa potente unidad de producción, abierta a todos los países que deseen participar en ella, proporcionará a todos los países a los que agrupe los elementos fun-

1. ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 4.^a ed., Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2014, p. 19.



damentales de la producción industrial en las mismas condiciones y sentará los cimientos reales de su unificación económica.

Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de paz ...»².

Se pusieron en marcha en aquellos tiempos otras iniciativas a las que ya nos referimos, como la que se inició por Francia y el Reino Unido en 1947 con la firma del denominado Tratado de Dunkerque al que un año después se adhirieron Países Bajos, Luxemburgo y Bélgica formalizando el Tratado de Bruselas, dando paso a la UEO que como ya indicamos incluía una cláusula de defensa mutua de todos los países firmantes.

Posteriormente, Francia planteó a principios de los años cincuenta la creación de una Comunidad Europea de Defensa que propugnaba contar con un ejército propio. No se trataba de una alianza militar clásica, pues en su diseño se preveía una organización con rasgos supranacionales, con un ministro europeo de defensa, control político por una Asamblea y un Consejo de Ministros, así como una gestión común de aspectos como el adiestramiento, el equipamiento y la adquisición de material. Además, el esquema debía articularse con la OTAN, nunca con la pretensión de sustituirla³.

Es claro que la Comunidad Europea de Defensa no llegó a cuajar al rechazarse la iniciativa, precisamente, en el Parlamento francés en 1954.

Con la creación de la OTAN en 1949 y el fracaso de esas iniciativas, es un hecho que quedó *de facto* en manos de EEUU y esa organización el mantenimiento de la seguridad en Europa.

Esta situación persistió a pesar de que fue progresando la integración europea con el Tratado de Maastricht de 1992, en el que como «segundo pilar» de la UE se creaba la denominada Política Exterior y

2. La declaración completa está disponible en: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es (acceso: 1 de abril de 2026).
3. Sobre todo ello, es de referencia la monografía de FURSDON, E., *The European Defence Community: A History*, Palgrave Macmillan, 1980.



de Seguridad Común (PESC), cuya pretensión es abarcar todas las relaciones internacionales de la UE incluyendo la definición de una política común de defensa⁴. Y posteriormente, con el Tratado de Ámsterdam de 1997 se creó la figura del alto representante del Consejo para la PESC, nombrándose el primero en 1999⁵.

El punto de inflexión hay unanimidad en la doctrina en situarlo en los acuerdos de Saint-Malo de 1998 entre Francia y el Reino Unido que si bien tradicionalmente habían propugnado una autonomía europea respecto de EEUU, «acordaron crear el embrión de una política de defensa europea y poner a su disposición capacidades militares»⁶, y entre los distintos avances en este ámbito que se van dando en los años posteriores⁷, resulta especialmente relevante lo que supuso el Consejo Europeo celebrado en Salónica el 19 y 20 de junio de 2003. De entre los muchos temas que se trataron fijando postura, resultó muy significativo el apartado relativo a relaciones exteriores, política exterior y de seguridad común (PESC) y política europea de Seguridad y Defensa (PESD), explicándose en la Conclusiones del Consejo lo siguiente:

«Estrategia de seguridad de la UE

54. Nuestra Unión está resuelta a afrontar sus responsabilidades, garantizando una Europa más segura y un mundo mejor. Con este fin vamos a contribuir sin desmayo a fortalecer y reformar las instituciones de gobernanza mundial y la cooperación regional, y a ampliar el alcance

4. Puede consultarse, por todos, LINÁN NOGUERAS, D. J., «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 3, 1992, pp. 797-826, y SANTÉ RODRÍGUEZ, J. M., «El desarrollo institucional de la política europea de seguridad y defensa», *Futuro de la política europea de seguridad y defensa*, Monografías de CESEDEN núm. 85, abril 2006.
5. Sobre ello, por todos, GUINEA BONILLO, J., *Historia de la política exterior de la Unión Europea* (1969-2019), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, pp. 151-203.
6. FERNÁNDEZ SOLA, N., «Política Común de Seguridad y Defensa», *Las relaciones internacionales de la Unión Europea*, (Barbé Azuel, E. y Soler i Lecha, E., Coords.), Tecnos, Madrid, 2026, p. 138.
7. Vid. RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «La seguridad y defensa de la UE», *Manual de Seguridad Internacional* (Palomares Lerma, G. y Laborie Iglesias, M., Coords.), Tecnos, Madrid, 2025, pp. 140-141, y CHURRUCA MUGURUZA, C., «El desarrollo progresivo de la PESD», *La Agencia Europea de Defensa. Su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea* (Pérez de las Heras, B., Coord.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur menor (Navarra), 2008, pp. 29-43.



del Derecho internacional. Apoyaremos la prevención de conflictos, promoveremos la justicia y el desarrollo sostenible, y ayudaremos a afianzar la paz y a defender la estabilidad tanto en nuestra región como en el resto del mundo. Así pues, el Consejo Europeo acoge favorablemente las recomendaciones presentadas por el Secretario General/Alto Representante, Javier Solana, con miras a una estrategia global en el ámbito de la política exterior y de seguridad, una iniciativa concebida en la reunión informal de Ministros de Asuntos Exteriores de Castorizo. Encomienda al Secretario General/Alto Representante que acelere estos trabajos y siga estudiando nuestros problemas de seguridad, en estrecha cooperación con los Estados miembros y con la Comisión, a fin de presentar una Estrategia de Seguridad de la UE al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores para que la adopte el Consejo Europeo en diciembre. Esta estrategia debería reflejar asimismo los intereses de los Estados miembros y las prioridades de los ciudadanos, y constituir un documento abierto que se preste al debate público y se vaya modificando según convenga.

PESD

55. El Consejo Europeo respalda el informe de la Presidencia sobre los avances registrados en la PESD.

56. El Consejo Europeo acoge favorablemente las conclusiones del CAGRE de 19 de mayo y observa con satisfacción los avances realizados en el ámbito de las capacidades militares. La UE dispone ahora de una capacidad operativa en toda la gama de las tareas de Petersberg, limitada y condicionada por deficiencias reconocidas, que pueden paliarse mediante el ulterior desarrollo de las capacidades militares de la UE, incluso a través de la creación de los Grupos de Proyectos del PAEC.

57. Se ha avanzado en el desarrollo de capacidades y en aspectos conceptuales de los cuatro ámbitos prioritarios de la gestión civil de crisis, es decir, policía, Estado de Derecho, administración civil y protección civil.

58. La capacidad operativa de la Unión Europea se ha confirmado mediante la puesta en marcha de tres operaciones de la PESD: MPUE en Bosnia y Herzegovina, CONCORDIA en la ex República Yugoslava de Macedonia y ARTEMIS en Bunia, RDC.

59. Las operaciones MPUE y ARTEMIS, dirigidas por la UE, han supuesto un notable impulso a la cooperación entre la UE y las Naciones Unidas.



60. El Consejo Europeo acoge con satisfacción la celebración y aplicación de los acuerdos permanentes UE-OTAN, en particular Berlín Plus, que favorecen la capacidad operativa de la Unión y proporcionan el marco para la cooperación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis.

61. A raíz del mandato recibido en el Consejo Europeo de Sevilla, la Presidencia presentó el informe anual sobre la aplicación del Programa de la UE para la prevención de conflictos violentos, que ratifica ahora el Consejo Europeo. Además, al aplicar dicho programa, la Presidencia griega ha hecho hincapié en el enfoque regional, centrándose principalmente en los Balcanes Occidentales.

62. El Consejo Europeo toma nota con satisfacción de los progresos conseguidos en la contribución de la acción exterior de la UE (PESC y PESD incluidas) a la lucha contra el terrorismo, tal como se reflejan en el informe adjunto (Anexo I) sobre el tema, que el Consejo Europeo respalda ...».

Se abordaron otras cuestiones, como la necesidad con contar con una «Agencia de capacidades de defensa»⁸ o las relaciones con el mundo árabe, entre otras, como por ejemplo las relaciones con EEUU «... expresando su convicción de que el desarrollo de las relaciones transatlánticas en pie de igualdad sigue siendo de fundamental importancia en todos los ámbitos, no sólo para ambas partes sino también para la comunidad internacional»⁹.

8. Se indicó sobre ello en las Conclusiones, que: «65. A raíz del Consejo Europeo de primavera de 2003, el Consejo Europeo encomienda las instancias competentes del Consejo que emprendan las acciones necesarias con miras a la creación, en el transcurso de 2004, de una agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento.

Dicha agencia, que estará bajo la autoridad del Consejo, y abierta a la participación de todos los Estados miembros, tendrá por objetivo el impulso de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, el fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea y la creación de un mercado europeo competitivo de material de defensa, así como el fomento, en relación con las actividades de investigación comunitarias, en su caso, de una investigación que permita alcanzar una posición de vanguardia en tecnologías estratégicas para las futuras capacidades de defensa y seguridad, fortaleciendo así el potencial industrial de Europa en este ámbito ...». Ibidem.

9. Ibidem.



El 12 de diciembre de 2003 por el Consejo Europeo se aprobó la primera Estrategia Europea de Seguridad estableciendo principios y fijando objetivos claros para impulsar los intereses de la UE en materia de seguridad con el sugerente título de «Una Europa Segura para un mundo mejor»¹⁰.

Esta aprobación constituyó un hito y puso de relieve que la UE en su condición de actor global debía asumir responsabilidades en el ámbito de la seguridad internacional, detectando la existencia de nuevas amenazas como el terrorismo, el riesgo de proliferación de armas de destrucción masiva y el crimen organizado. Y sin perjuicio de apostar por un orden internacional basado en el multilateralismo, también lo hace por reclamar más recursos de defensa y por reforzar las capacidades militares.

Seguidamente, en el plano operativo, se aprobó la Acción común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (AED) cuya sede se establecía en Bruselas.

10. Elaborada por Javier Solana, entonces alto representante del Consejo para la PESC, el 20 de marzo de 2003. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/76255.pdf (acceso: 30 de enero de 2026).

Sobre su gestación y contenido puede consultarse BAILES, A. J. K., «The European Security Strategy. An Evolutionary History», *SIPRI Policy Paper*, n.º 10, February 2005; DE AYALA MARÍN, J. E., «Las capacidades militares», *La política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia núm. 145, marzo de 2010, pp. 139-172; GARCÍA RICO, E. M. i, «La política común de seguridad y defensa de la UE: el despertar de una propuesta ambiciosa», *Hacia una identidad europea en materia seguridad y defensa: ¿realidad o utopía?* (García Rico, E. M. y Torres Cazorla, M. I., Dirs.); Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 31-59; GUERRERO GARCÍA, P., «La seguridad y defensa común en perspectiva histórica», *Europa en Guerra: Seguridad y Defensa Común tras la invasión de Ucrania* (Cosidó Gutiérrez, I., Coord.), Tirant lo blanch, Valencia, 2025, pp. 31-60, y la monografía de ÁLVAREZ VERDUGO, M., *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2003.



1.2. El marco jurídico: referencia a las determinaciones sobre seguridad y defensa en los Tratados

Sin perjuicio de lo que se preveía al respecto en el no aprobado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004, que aunque fue ratificado entre otros países por España en 2005, no entró en vigor por el rechazo en sendos referendos en Francia y en Países Bajos, la consolidación final del marco legal de la PESC vino de la mano del Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, que introdujo un Título V en el Tratado de la Unión Europea (TUE) rubricado «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común», donde se detallan los principios, objetivos, poder de iniciativa, procedimiento de toma de decisiones y mecanismos propios de la PESC, dentro de la que se integra la PCSD, pues como señala el artículo 42.1 TUE, la PCSD «... forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común ...».

Los objetivos de la PESC se indican en el artículo 21 del TUE relativo a la acción de la Unión en la escena internacional, y entre ellos está el de «Mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores» (apartado 2, letra c), constituyendo la PCSD un elemento integral para cumplir con ese objetivo, pues con la misma tal y como se diseña en el TUE se dota a la UE de una capacidad operativa propia en el exterior y eso se concreta en misiones civiles y operaciones militares en terceros países con medios civiles y militares aportados por los Estados miembros.

EL TUE en su preámbulo ya se refiere a que la PCDS ha de definirse progresivamente en los términos que luego se indican en el Título V, en lo que se insiste en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), cuyo artículo 2.4 establece que «La Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa».



Formando parte la PCSD de la PESC, en el plano institucional tiene gran relevancia la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que ha de nombrar el Consejo Europeo por mayoría cualificada (artículo 18.1 TUE).

Y afirmándose las competencias de la UE en materia de política exterior y de seguridad común, el mismo TUE afirma que esta «... abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común» (artículo 24.1).

El grueso de la regulación de la PESC está en la Sección 2, cuya rúbrica es «Disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa», del Capítulo 2 del indicado Título V del TUE, de donde se colige como explicara Ibáñez que «la PESC, a diferencia de la política económica de la Unión Europea, es llevada a cabo por los gobiernos de los Estados miembros; es decir, no es dirigida por Bruselas de modo supranacional, haciendo uso de las cesiones de soberanía efectuadas por los países en esa materia. En el caso de la PESC se trata de una política que requiere la unanimidad de los gobiernos para llevarse a cabo, es intergubernamental»¹¹.

2. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

2.1. Aspectos generales. Finalidad, misiones y marco de actuación

La PESC, como se ha indicado, es una política intergubernamental de la UE que requiere de unanimidad y ha de definirse progresivamente, entre cuyas finalidades de acuerdo con el artículo 42 TUE, está la de ofrecer «... a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las

11. IBÁÑEZ DOBÓN, L., «La política de la Unión Europea sobre seguridad y defensa», *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, núm. 308, 2009, p. 54.



El marco internacional de la defensa

En un contexto internacional marcado por la incertidumbre, la proliferación de conflictos y la transformación de las amenazas, esta obra ofrece una visión rigurosa y actual del marco jurídico e institucional de la defensa, examinando el papel de los principales actores internacionales —Naciones Unidas, OTAN, OSCE y Unión Europea— y sus respuestas frente a los desafíos contemporáneos de la seguridad y la defensa.

El libro pone el foco en la crisis del multilateralismo, la evolución de la política europea de seguridad y defensa, y la necesidad de repensar los mecanismos tradicionales de protección colectiva en un contexto bien distinto al que alumbró esas organizaciones como es el actual. Con especial atención a la posición de España en el contexto internacional de la defensa, la obra sitúa a España dentro de este escenario internacional, destacando su inserción en la UE y la OTAN, así como sus particularidades geoestratégicas, la relevancia de su industria de defensa y la necesidad de adaptar sus políticas a un entorno cada vez más exigente, lo que es determinante para comprender las políticas públicas en este ámbito.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

