

Bernardo González-Lázaro Sueiras

*Comandante de Artillería (DEM). Oficial de Enlace de España en el Estado-maior
General das Forças Armadas (EMGFA) de Portugal*

Correo: bglazaro@yahoo.es

La cooperación en materia de Defensa entre Portugal y España en el actual contexto europeo

Defense cooperation between Portugal & Spain within the current european framework

Resumen

Los Estados miembros de la Unión Europea (UE) deben asumir la responsabilidad de su seguridad y defensa en un entorno definido por la existencia de nuevas amenazas, una menor presencia de los EE. UU. y el desafío estructural que representa el Bréxit. La pérdida de capacidades militares desde el inicio de la crisis hace indispensable la cooperación en defensa, lo que se ha materializado en un impulso reciente de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que ha recuperado herramientas como la Cooperación Estructurada Permanente. En este contexto, Portugal y España plantean un proyecto bilateral de cooperación en defensa novedoso, constructivo y convergente que constituye un ejemplo de entendimiento. Mediante el análisis de las posibilidades, evolución, justificación y relevancia del modelo propuesto, este artículo identifica las claves para la construcción de una cooperación bilateral en defensa mutuamente beneficiosa, que contribuya al fortalecimiento de la defensa europea.

Palabras clave

Pooling & Sharing; Smart Defense; Cooperación Estructurada Permanente; Portugal; España.

Abstract

The Member States of the European Union (EU) must assume the responsibility of their Defense and Security in an atmosphere defined by the existence of new threats, a lesser presence on the part of the United States, and the structural challenge that Brexit poses. The loss of military capabilities since the beginning of the crisis makes defense cooperation essential; this has materialized in a recent boost to the Common Security and Defense Policy (CSDP), which has recovered tools such as the Permanent Structured Cooperation (PESCO). Within this context, Portugal and Spain have put forward a new, constructive and convergent bilateral defense cooperation project that is a model of understanding. Through analysis of the possibilities, evolution, justification and importance of the model proposed, this article identifies the key points for the creation of mutually beneficial bilateral defense cooperation that would contribute to the strengthening of European defense.

Keywords

Pooling & Sharing; Smart Defense; Permanent Structured Cooperation; Portugal; Spain.

Citar este artículo:

GONZÁLEZ-LÁZARO, B. “La cooperación en materia de defensa entre Portugal y España en el actual contexto europeo”. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2019, número 13, pp-79-110.

Introducción

Portugal y España están desarrollando en la última década una cooperación inédita en materia de defensa, encuadrada desde 2017 por el *Acuerdo de Bayona*¹, que constituye el más amplio y ambicioso marco legal de su historia en este ámbito. Por ello, y dado el impulso que está teniendo actualmente la defensa común en la Unión Europea (UE), se considera de interés analizar el modelo de cooperación propuesto, sus posibilidades, evolución, justificación y relevancia. El presente artículo pretende introducir las claves para entender cómo construir una cooperación en defensa mutuamente beneficiosa y que contribuya simultáneamente a la construcción actual de la defensa europea.

El desarrollo de una cooperación efectiva en materia de seguridad y defensa se ha convertido en una necesidad esencial para los Estados del continente europeo en el siglo XXI. La UE enfrenta en los últimos años un escenario complejo que ha puesto en entredicho su cohesión interna y su proyecto, debiendo reaccionar para mantener su posición como actor global y estratégico dentro del orden multipolar.

Entre los principales factores que configuran esta realidad, pueden enumerarse: el impacto de la crisis económica y financiera, con la consecuente reducción de presupuestos de defensa; la complejidad de las nuevas amenazas, de que son muestra los atentados terroristas en París, Bruselas, Londres o Barcelona, por mencionar algunos; la precariedad en el Este, tras la anexión de Crimea por Rusia; la inestabilidad en el Mediterráneo, tras el derrocamiento de Gadafi en Libia, la guerra civil en Siria y la tragedia de los refugiados; la creciente relevancia de las potencias emergentes; la nueva orientación de la Administración Trump en EE. UU., que ha reclamado repetidamente un mayor compromiso y contribución de los Aliados de la Alianza Atlántica a la defensa común (Benedicto, 2017, 53; Cózar, 2017, 3); y muy especialmente, la decisión del Reino Unido de abandonar la UE (Bréxit), al suponer la salida de su más poderosa fuerza militar y del principal opositor a la edificación de una defensa europea autónoma de la OTAN (García, 2016, 2).

La reacción necesaria ante estas circunstancias está consistiendo en un nuevo impulso de la PCSD, parte integrante de la política exterior y de seguridad común (PESC), que fue reformulada por el *Tratado de Lisboa*². A pesar de que el mismo incluye un

1 *Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa de Cooperación en Materia de Defensa*, firmado en Bayona (Pontevedra) el 22 de junio de 2015, ratificado por Portugal el 12 de octubre de 2016 y por España el 29 de junio de 2017.

2 *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* (2007/C 306/01), aprobado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009. El *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* pasa a denominarse *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE).

conjunto de herramientas³ para materializar la cooperación en defensa, entre las que destaca la recién recuperada Cooperación Estructurada Permanente (CEP), los proyectos e iniciativas⁴ propuestos por la UE, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o por asociaciones entre Estados miembros, no han obtenido hasta la fecha los resultados esperados (Biehl, Giegerich & Jonas, 2013, 7). La Agencia Europea de Defensa (AED), responsable de dirigir el desarrollo tecnológico común y la edificación de nuevas capacidades, ha sufrido de insuficiencia presupuestaria y sus resultados han sido limitados hasta la fecha (Carlos, 2016, II).

La dificultad de cooperar en materia de defensa se atribuye principalmente a cuestiones de soberanía, a la visión divergente que tiene cada Estado de las amenazas y los intereses de seguridad nacional, a las resistencias frente a la posible pérdida de autonomía en que se traduce el hecho de compartir capacidades, o a la protección de las industrias nacionales de armamentos (Duna y Dăncuță, 2014, 55). No obstante, cada vez es más comúnmente aceptado que «la soberanía *de jure*, sin capacidad de actuación, es un concepto vacío. Ser soberano significa proporcionar seguridad y no únicamente ser autónomo» (Drent, Homan y Zandee, 2013, 5). La cuestión fundamental consiste, por lo tanto, en el modo de materializar una cooperación en defensa que se percibe indispensable, pero que debe sobreponerse a los problemas referidos.

Una primera opción, partiendo de una perspectiva regional, consiste en la utilización de los mecanismos de cooperación incluidos en el *Tratado de Lisboa*, fundamentalmente la CEP; los proyectos de *Pooling & Sharing* (P&S, por sus siglas en inglés) patrocinados por la Agencia Europea de Defensa (AED); o los de *Smart Defence* (SD, por sus siglas en inglés) y Nación-marco o *Framework Nation* propuestos en el seno de la OTAN. Otra opción, utilizando una perspectiva subregional, consiste en desarrollar clústeres de cooperación bilaterales o *minilaterales*⁵ (Naim, 2009, 10 de junio; Patrick, 2014, I; Pertusot, 2015, 40), de los cuales existen varios ejemplos en el espacio europeo, con finalidades y objetivos diversos aunque no necesariamente orientados al fortalecimiento de la defensa común. Un ejemplo lo constituye la reciente Iniciativa Europea de Intervención (EI2) liderada por Francia, cuya *Letter of Intent* ha sido firmada el 25 de junio de 2018 por los ministros de Defensa de diez Estados (Bélgica, Dinamarca; Estonia, Francia, Alemania, Países Bajos, Portugal, España y Reino Unido).

3 Cooperación Estructurada Permanente (art. 42.6, 46 y Protocolo 10 del TUE); Cooperación Reforzada (art. 20 del TUE y 326-334 del TFUE); Cláusula de Defensa Colectiva (art. 42.7 del TUE); Cláusula de solidaridad (art. 222 TFUE); realización de misiones PCSD por encargo de la UE (art. 42.5 e 44 TUE).

4 Iniciativas a nivel regional (por las organizaciones multilaterales UE y OTAN) y a nivel subregional (bilateral y *minilateral* o clústeres de Estados).

5 El *minilateralismo* describe un tipo de cooperación multilateral, en la que un grupo reducido de Estados u organizaciones se asocian con el fin de alcanzar un objetivo de difícil realización en el ámbito multilateral.

Portugal y España constituyen un caso de estudio pertinente dentro de la cooperación europea en defensa. Ambos son miembros de la UE y de la OTAN, comparten una vecindad geográfica, cultural e histórica y superados pasados desencuentros, constituyen actualmente un ejemplo de amistad, colaboración y entendimiento. La crisis económica ha tenido un especial impacto en ambos países, que tienen amenazas e intereses comunes, lo que ha afectado en diverso grado a sus capacidades de seguridad y defensa.

Debido a todo ello, la cooperación en defensa peninsular ha tenido un impulso inédito a todos los niveles durante la última década, iniciándose en 2008 con la primera reunión del Consejo Luso-Español de Seguridad y Defensa (CLESD)⁶ (EFE, 2013, 10 de mayo) y culminando con la entrada en vigor del *Acuerdo de Bayona*⁷ el pasado 29 de junio de 2017. Este nuevo marco legal al máximo nivel incluye ámbitos como la política de defensa, la cooperación militar, el planeamiento de capacidades, el empleo de fuerzas o el armamento e industrias de la defensa. En ejecución del mismo, ambos países están coordinando su postura internacional en asuntos de seguridad y defensa⁸; combaten juntos contra el terrorismo internacional desde la Base de Besmaya (Irak); se apoyan mutuamente en las Misiones de Entrenamiento de la UE (EUTM, por sus siglas en inglés) EUTM Malí y EUTM RCA; contribuyen conjuntamente en la generación de los *European Battlegroups* (EUBG, por sus siglas en inglés) y las Fuerzas de Alta Disponibilidad de la OTAN⁹ (*Very High Readiness Task Force*, VJTF y *NATO Response Force*, NRF por sus siglas en inglés); coordinan el sostenimiento logístico de sus contingentes en el exterior e intercambian información operacional sobre zonas de interés común, como el golfo de Guinea.

El presente artículo se encuadra en el área de estudio de estrategia, seguridad y defensa de la UE. Tiene por objeto analizar la cooperación en defensa que desarrollan Portugal y España, dada su reciente evolución y actualización, a fin de establecer su convergencia con las iniciativas emprendidas en Europa en dicha área y su contribución a la defensa común. Considerando los factores de cambio actuales, se pretende identificar las líneas maestras que contribuyan a hacer del proyecto bilateral una auténtica estrategia¹⁰ de cooperación (Lykke, 1989, 3), mutuamente beneficiosa y relevan-

6 La creación del CLESD fue anunciada en la Cumbre Hispano-Lusa de Badajoz, en 2006.

7 *Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa de Cooperación en Materia de Defensa*, firmado en Bayona (Pontevedra) el 22 de junio de 2015, ratificado por Portugal el 12 de octubre de 2016 y por España el 29 de junio de 2017.

8 Ejemplificado en el *Position Paper from Portugal and Spain* presentado en el Consejo Europeo de Seguridad y Defensa de junio de 2015. En dicho documento, España se comprometió a liderar cada tres años el EUBG con apoyo de Portugal.

9 En el ámbito de la UE, Portugal ha confirmado su contribución al EUBG 2019/I, liderado por España. En ámbito OTAN, está prevista la integración de fuerzas portuguesas con las españolas en VJTF18 y eNRF18.

10 Una estrategia está constituida por fines, métodos y medios. Los fines son los objetivos a alcanzar; los métodos son las maneras de organizar y aplicar los recursos y los medios las áreas y actividades de cooperación.

te para el refuerzo de la cooperación europea en este ámbito. Para ello, se examinan los más recientes comunicados y documentos oficiales adoptados por las instituciones y Estados en causa, además de otras fuentes académicas y doctrinales relevantes.

En primer lugar, se aborda la situación actual de la defensa común en la UE, describiendo su evolución reciente y su presente impulso. Seguidamente, se revisa la cooperación a nivel subregional, subrayando sus oportunidades y limitaciones, y proponiendo las condiciones necesarias que debe satisfacer para tener éxito. A continuación, se revisa la situación de la cooperación bilateral en defensa entre Portugal y España, justificando su conveniencia mediante el análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de cada uno de los dos países. Por último, se evalúa el modelo de cooperación peninsular, observando cómo se satisfacen las condiciones necesarias para el éxito antes referidas y se proponen recomendaciones. El estudio finaliza con una recapitulación de las principales conclusiones obtenidas.

Problemas que afronta la defensa europea

La falta de voluntad y de compromiso político en la UE ha provocado el bloqueo de la PCSD durante años. En un contexto definido por la reducción de la presencia de los EE. UU. en el continente¹¹ (Kempin y Scheler, 2015, 46), existen importantes carencias para la generación de fuerzas, la financiación de las operaciones, la formulación de intereses comunes y la definición de las estrategias que permitan defenderlos (Alfonso, 2015, 154).

Aunque las lagunas de capacidades han sido identificadas por los EM de la UE en varias ocasiones, se ha hecho poco para solucionarlas (Nissen, 2015, 12). La PCSD se ha centrado más en la prevención y gestión de crisis que en el desarrollo de capacidades comunes y funciones asociadas con lo militar, incluyendo la defensa territorial y la disuasión, que son consideradas principalmente en el marco de la OTAN (Alfonso, 2015, 172–173). A pesar de ello, desde que fue presentada la primera *Estrategia Europea de Seguridad*¹² se han realizado grandes avances, desarrollando más de 30 operaciones y misiones con presencia en tres continentes (European External Action Service [EEAS], 2016).

La entrada en vigor en 2009 del *Tratado de Lisboa* sirvió para consolidar las estructuras de reacción rápida ante situaciones de crisis y conflicto, y para definir herramientas como la cláusula de defensa colectiva y la CEP, que han tardado en ser utilizadas. La primera de ellas se activó por primera vez en noviembre de 2015, a petición de Francia tras los atentados de París (Europapress, 2015). La segunda ha sido finalmente establecida por el Consejo Europeo el 11 de diciembre de 2017 (EEAS, 2018), en su modalidad

11 De 213.000 efectivos en 1990 a 64.000 en 2015.

12 *Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 diciembre de 2003.

«inclusiva y ambiciosa», con la participación de 25 Estados miembros (EM), entre los que se encuentran España y Portugal.

Ante la dificultad de establecer una CEP¹³ y con el fin de atenuar los recortes en defensa, Alemania y Suecia propusieron en 2010 la denominada Iniciativa Gante, de menor alcance (Alfonso, 2015, 159) y consistente en el P&S¹⁴ de ciertas capacidades entre EM (Parent, 2015, 4). Esta iniciativa tuvo un resultado muy limitado, al igual que el desarrollo de capacidades bajo el control de la AED. Por su parte, la OTAN propuso la equivalente SD (Pertusot, 2015, 27), orientada a capacidades prioritarias para la Alianza, pero que también acabaron limitándose a capacidades poco relevantes: no cinéticas, logísticas y de adiestramiento. En ambos casos, la cooperación se limitó a materias no críticas para los EM (Pertusot, 2015, 20), principalmente formativas, que no comprometían la soberanía, ni suponían una especialización.

El discurso del secretario de Estado Robert Gates en junio de 2011 (Traynor, 2011, 10 de junio) y el anuncio de que EE. UU. proporcionaría únicamente el 50 por ciento de las capacidades de la Alianza, marcaron el inicio de una nueva etapa para la defensa de Europa en términos de responsabilidad (Mölling, 2015, 5). Las crisis de Libia, Siria, Irak y Ucrania constituyeron claros indicadores del nivel de dependencia de la UE con respecto a los EE. UU., así como de la creciente pérdida de capacidades de su industria de defensa (Shanker y Erlangerjune, 2011, 10 de junio). No era posible ignorar durante más tiempo este imperativo, considerando que la UE había perdido el 20 por ciento de sus capacidades de defensa desde 2008 (AED, 2018), y estaba pagando enormes cantidades por redundancias y procesos de adquisiciones nacionales descoordinados. La continua reducción del gasto en defensa había tenido como consecuencia un desarme estructural europeo, con una reducción numérica de 500.000 efectivos en la UE durante el periodo 2006-2012 (Pertusot, 2015, 25). Por otra parte, los recortes fueron agravados por las exigencias del *Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* (TECG)¹⁵, que exigió una reducción de la deuda pública por debajo del 60 por ciento y un déficit inferior al 3 por ciento.

El *European Union Institute for Security Studies* (EUISS) publicó un informe en 2013 (Rogers y Gilli, 2013, 9-15) en el cual identificó varios de los problemas que enfrentaba la defensa europea: reducción de presupuestos de defensa en la mayoría de los EM; inversión ineficiente; capacidades militares inadecuadas; y equipamientos con tecnologías insuficientemente avanzadas. Además, existía una discordancia entre el planeamiento de fuerzas y la conducción de las operaciones; la cooperación en defensa, industria y tecnología era limitada y faltaba una cultura estratégica que especificase el cuándo, dónde y cómo debía la UE usar la fuerza, definiendo así las capacidades

13 La financiación, dirección y gestión de la CEP aun deben ser resueltas.

14 El *Pooling* consiste en la combinación de esfuerzos por varios EM para desarrollar una capacidad de la que se benefician conjuntamente. *Sharing* es el uso por varios EM de una capacidad desarrollada por uno, o la ejecución de tareas por un país en beneficio de otro.

15 *Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012.

reales a desarrollar (Nissen, 2015, 11). La cuestión de los intereses nacionales y culturas estratégicas divergentes, el temor a la especialización que implica el P&S y la SD, y en definitiva la soberanía y la confianza aparecían como los elementos limitadores clave.

Un nuevo impulso a la cooperación europea en defensa

El Consejo Europeo retomó el debate sobre la defensa común en diciembre de 2013¹⁶, con la finalidad de profundizar la cooperación en defensa en apoyo de una PCSD creíble y eficaz, en total complementariedad con la OTAN. Se decidió emprender acciones en tres ejes: aumentar la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD; impulsar el desarrollo de capacidades de defensa; y reforzar la industria europea de defensa.

El foco principal consistió en mejorar las capacidades de respuesta rápida de la UE, incluyendo los EUBG; mejorar la financiación de las misiones; desarrollar el marco normativo de la *ciberdefensa* Europea y la *Estrategia de Seguridad Marítima Europea*¹⁷; desarrollar una Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea (EDTIB, por sus siglas en inglés) integrada y competitiva; e impulsar una mayor cooperación en el desarrollo de capacidades, para solucionar carencias esenciales (fueron priorizados bajo la dirección de la AED los sistemas aéreos no tripulados, capacidad de reabastecimiento aire-aire, comunicaciones satélite y *ciberdefensa*).

En el marco de la OTAN, la Cumbre de Gales de septiembre de 2014 supuso el compromiso de todos los aliados europeos para minimizar las reducciones presupuestarias en defensa (Major y Mölling, 2014, 1). Se decidió alcanzar un gasto en defensa del 2 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) en 10 años, dedicando un 20 por ciento a grandes proyectos e investigación y desarrollo (I+D). En ese contexto, Alemania propuso el concepto de Nación-marco (Rahbek-Clemmensen y Rynning, 2015, 96), consistente en la creación de clústeres de Estados organizados en torno a una nación que proporciona la estructura militar principal¹⁸, a la que las otras aportan complementariamente sus capacidades.

El Consejo Europeo de 26 de junio de 2015 se limitó a reiterar las conclusiones del Consejo de 2013, destacando la necesidad de una PCSD más eficaz, visible y orientada a los resultados, un mayor desarrollo de las capacidades civiles y militares y el refuerzo de la industria de defensa europea (Cîrlig, 2015, 4). Las iniciativas regionales, patrocinadas por las organizaciones multilaterales OTAN y UE, continuaban siendo percibidas como

¹⁶ Conclusiones del Consejo Europeo 19/20 de diciembre de 2013, realizado en Bruselas el 20 de diciembre de 2013. EUCO 217/13.

¹⁷ *Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea*, adoptada en Bruselas por el Consejo de Asuntos Generales el 24 de junio de 2014.

¹⁸ Constituye un ejemplo de esta iniciativa la actual cooperación en defensa germano-holandesa o Proyecto Griffin, amparada por la *Declaración de Intenciones entre los Gobiernos Alemán y Holandés para el impulso de las relaciones bilaterales en el dominio de la defensa*, firmada en mayo de 2013.

demasiado limitadas o sinónimo de pérdida de soberanía y control sobre la cooperación. Por ello, ambas estructuras se constituían únicamente como plataformas de apoyo y facilitadoras de una cooperación que era desarrollada principalmente a nivel subregional.

Tan solo un año después, dos decisiones emanadas de las urnas se convertían en factores fundamentales de cambio para la defensa europea: por un lado, la victoria del Bréxit en el Reino Unido (23 de junio de 2016) y por otro, la nueva Administración de EE. UU. (8 de noviembre). El presidente Trump había anunciado durante su campaña que la solidaridad en la OTAN debía encontrarse condicionada a la contribución de los aliados (Sanger y Haberman, 2016, 20 de julio), exigiendo que se alcanzase el nivel de gasto acordado y una reducción de la dependencia europea de EE. UU. (Massart, 2017, 1).

La respuesta que ha dado la UE a esta situación está definida por la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*¹⁹ y por una nueva agenda para la defensa europea, definida durante el segundo semestre de 2016. El primer paso consistió en relanzar la asociación estratégica UE-OTAN, mediante una *Declaración Conjunta*²⁰ emitida en la Cumbre de la OTAN en Varsovia durante el mes de julio. En septiembre, la Cumbre de la UE en Bratislava permitió definir una *Hoja de Ruta*²¹ para el refuerzo de la Unión de los 27 tras el Bréxit, y poco antes de acabar el año fueron aprobados el *Plan de Implementación de la Estrategia Global* y su complementario *Plan de Acción Europeo de la Defensa* (EDAP, por sus siglas en inglés)²². Estos dos planes constituyen la materialización del nuevo rumbo adoptado para el fortalecimiento de la defensa europea, reactivando la CEP e incluyendo el desarrollo de capacidades y de la industria de defensa.

Durante la Cumbre de Roma del 25 de marzo de 2017, Jean-Claude Juncker presentó el *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa*²³, ilustrativo de las dificultades que enfrenta actualmente la UE. Las hipótesis de futuro eran descritas a través de cinco escenarios, desde la reducción a un simple mercado único hasta un ambicioso «hacer más todos juntos». Una de las posibles opciones para desbloquear la situación eran las «coaliciones de países interesados», colaborando en dominios de intervención específicos, como el de seguridad y defensa.

19 *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte*, presentada por la Alta Representante al Consejo Europeo en Bruselas el 28 de junio de 2016.

20 *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, presentada en Varsovia el 8 de julio de 2016.

21 *Declaración y Hoja de Ruta de Bratislava*, presentada en el Consejo Europeo de Bratislava el 16 de septiembre de 2016.

22 *Plan de Implementación de la Estrategia Global*, presentada por la Alta Representante en Bruselas el 14 de noviembre de 2016. *Plan de Acción Europeo de la Defensa*, propuesto por la Comisión en Bruselas el 30 de noviembre de 2016.

23 *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa (Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025)*, COM (2017) 2025 de 1 de marzo de 2017.

El año 2017 estuvo jalonado por dos hitos esenciales para la seguridad y la defensa europeas. El primero lo constituyó la *Comunicación de la Comisión sobre un Fondo Europeo de Defensa*²⁴, orientado a coordinar, complementar y ampliar las inversiones nacionales en la investigación para la defensa, desarrollo de prototipos y adquisición de tecnología y equipamiento. El principal argumento consistía en un ahorro global estimado entre los 25.000 y 100.000 millones de euros, considerando que el 80 por ciento de las adquisiciones y más del 90 por ciento de la investigación se producen a nivel nacional. La Comisión estimó un ahorro del gasto nacional en defensa de hasta un 30 por ciento anual.

El Consejo Europeo, en su reunión de 22 y 23 de junio de 2017²⁵ pidió a los EM un esfuerzo para el establecimiento del Fondo, e instó a que se alcanzase un acuerdo sobre la propuesta de un *Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa*²⁶. Además, destacó la necesidad de poner en marcha una CEP «integradora y ambiciosa» antes de finalizar el año. El 19 de octubre se reunió de nuevo, subrayando la necesidad de que la CEP, el *Fondo* y la *Revisión Anual Coordinada de la Defensa*²⁷ (CARD, por sus siglas en inglés) se reforzasen mutuamente (Agencia Europea de Defensa, 2018a).

El segundo hito se alcanzó finalmente en el Consejo Europeo el 14 de diciembre²⁸, con el establecimiento de una CEP por 25 EM (excepto Reino Unido, Malta y Dinamarca). Además, se pidió que continuasen los trabajos sobre el *Fondo* y se adoptase en 2018 el *Programa*, para poder financiar los primeros proyectos en 2019. Finalmente, se solicitó también la definición de un instrumento específico que englobe todas las necesidades del desarrollo de capacidades a partir de 2020.

Cooperación en defensa a nivel subregional: la vía alternativa

A la hora de elegir entre los proyectos específicos de P&S o SD orientados a lagunas de capacidades, y mientras se retrasaba el planteamiento de una CEP que aun hoy se encuentra en su fase inicial, algunos EM decidieron optar por una vía alternativa y establecer clústeres o marcos bilaterales de cooperación en defensa (Mölling, 2015, 14).

24 *Comunicación de la Comisión sobre un Fondo Europeo de Defensa*, realizada en Bruselas el 7 de junio de 2017. IP/17/1508.

25 *Declaración del Consejo Europeo*, realizada en Bruselas el 23 de junio de 2017.

26 *Propuesta de Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa con el objetivo de apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de la defensa de la Unión*, presentado por la Comisión en Bruselas el 7 de junio de 2017. COM (2017) 294 final.

27 La *Revisión Anual Coordinada de la Defensa* (CARD), dirigida por la AED, tiene como objetivo identificar las carencias nacionales en defensa y facilitar la coherencia del gasto, sobre una base de transparencia, visibilidad política y compromiso de los Estados miembros. Está prevista su implementación completa en otoño de 2019.

28 *Declaración del Consejo Europeo*, realizada en Bruselas el 14 de diciembre de 2017.

La cooperación en defensa entre EM no era algo nuevo, aunque sí lo eran sus objetivos. Esta vía *minilateral* respondía a la necesidad de preservar o crear capacidades, ante el estancamiento de la vía multilateral, debido principalmente a la dificultad de consensuar los intereses divergentes de los participantes.

Se trata de iniciativas de geometría variable, que comprenden entre dos y cinco Estados, normalmente vecinos de tamaño similar o con una visión común de la defensa; están institucionalizadas en diverso grado; son más o menos flexibles y orientadas a problemas de capacidades y operacionales (Pannier, 2015, 74). Un aspecto común de estas iniciativas es la concurrencia de intereses (amenazas, objetivos y necesidades), la existencia de un grado importante de confianza mutua y de una historia previa de cooperación (tabla I).

INICIATIVA	FORMATO y CREACIÓN	OBJETIVOS
Tratado del Elíseo (ALE, FRA)	Acuerdo Bilateral (1963), reforzado en 1988	<ul style="list-style-type: none"> · Aproximación político-militar · Interoperabilidad, adiestramiento de fuerzas · Unidades militares mixtas
Triángulo de Weimar (ALE, FRA, POL)	Declaración Ministerial (1991)	<ul style="list-style-type: none"> · Aproximación político-militar
Grupo de Visegrad (CZE, HUN, POL, SLO)	Reunión de ministros de Defensa (1999)	<ul style="list-style-type: none"> · Aproximación político-militar · Interoperabilidad, adiestramiento de fuerzas · Proyectos de capacidades e industriales
NORDEFKO (DNK, FIN, ISL, NOR, SWE)	Protocolo (2009)	<ul style="list-style-type: none"> · Interoperabilidad, adiestramiento de fuerzas · Proyectos de capacidades e industriales
Tratados Lancaster House (FRA, RU)	Acuerdo Bilateral (2010)	<ul style="list-style-type: none"> · Proyectos de capacidades e industriales · Interoperabilidad, adiestramiento de fuerzas · Nuclear (infraestructuras de test)
Proyecto Griffin (DEU, NDL)	Declaración de Intenciones (2013) Concepto de Nación-marco	<ul style="list-style-type: none"> · Proyectos de capacidades e industriales · Interoperabilidad, adiestramiento de fuerzas · Unidades militares mixtas

Tabla I – Principales iniciativas de cooperación subregional en Europa.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Pertusot, 2015, 29.

Sus principales ventajas son la flexibilidad, la aceptabilidad de los proyectos y el hecho de que logran alcanzar rápidamente resultados (Drent, Zandee, y Casteleijn, 2014, 16). Aun así, persiste también el peligro de la fragmentación que esto supone a nivel europeo, si el resultado de la mejora de capacidades nacionales no fuese coordinado en un «clúster de clústeres» (Kempin y Scheler, 2015, 48). Es indudable que estas iniciativas consiguen reducir los costes y si se coordinan adecuadamente pueden contribuir a incrementar el rendimiento de la defensa europea, edificando capacidades con alcance regional: armonización e interoperabilidad de equipamientos militares; mantenimiento común; entrenamiento y enseñanza compartidos; infraestructuras comunes; e incluso creación de unidades operacionales combinadas (Drent et al., 2013, 10).

Los proyectos subregionales son percibidos de manera controvertida, ya sea como una mejora de la cooperación, o como una limitación a las iniciativas más globales de

nivel europeo (Cîrlig, 2015, 6). Estas opciones de geometría variable pueden contribuir a la construcción de la defensa europea, si forman parte del marco de la PCSD y procuran el interés general de la UE. En cualquier caso, las iniciativas referidas han tenido de forma mayoritaria un objetivo de preservación de los intereses nacionales, basados en proyectos y prioridades específicos que no han conseguido atraer los intereses de otros EM (Ballesteros et al., 2013, 27).

Pueden distinguirse tres modelos de cooperación, de exigencia creciente en términos de soberanía (Drent et al., 2013, 12): (a) Modular, en el cual los participantes se complementan y refuerzan, pero los módulos se mantienen autónomos y destacables sin la cooperación de los otros (ejemplo: las Marinas belga y holandesa —BENES-AM, o la Fuerza Expedicionaria Conjunto-Combinada Franco-británica— CJEF); (b) Integración, en que la proyección de una capacidad es posible únicamente cuando todos los participantes contribuyen (ejemplo: *1st DEU-NDL Force HQ*); y (c) Especialización: los participantes dividen funciones y tareas y son mutuamente dependientes (ejemplo: protección del espacio aéreo en los Estados Bálticos e Islandia).

Hay pocas publicaciones que traten de identificar los criterios determinantes para el éxito o el fracaso de un modelo de cooperación. Parece evidente que no existe una única fórmula, pues la cooperación en defensa es resultado de múltiples factores interrelacionados, ya sea de carácter estructural (culturas estratégicas o experiencia histórica), o de naturaleza coyuntural (recortes en los presupuestos o relaciones personales entre líderes políticos).

Uno de los primeros trabajos que analizaron las lecciones aprendidas de la cooperación en defensa fue el *Surviving austerity* (Valasek, 2011), quien destacó la importancia de los clústeres o «islas de cooperación» como forma de mantener y desarrollar las capacidades militares en Europa. Este concepto fue posteriormente rebautizado como cooperación *minilateral* por el *Institut français des relations internationales* (IFRI).

En años siguientes, los numerosos trabajos del *Netherlands Institute of International Relations* (Dickow, Drent, Landman, Overhaus & Zandee, 2013; Drent, Zandee & Casteleijn, 2014; Drent, Zandee & Maas, 2015), entre los que destaca el informe *Defence cooperation models. Lessons learned and usability* (Drent, Hendriks y Zandee, 2016, 3-7), consiguieron identificar un conjunto de doce condiciones necesarias para el éxito: (a) confianza y solidaridad; (b) soberanía (entendida como «capacidad de actuar»); (c) culturas estratégicas semejantes; (d) proximidad geográfica y cultural; (e) número de los socios (inicialmente limitado); (f) países y fuerzas de tamaños y cualidades parecidas (la confianza y el entendimiento mutuo permiten sobreponerse a la asimetría, como revelan los éxitos germano-holandés, franco-belga o germano-danés); (g) proceso descendente y ascendente (fuerte liderazgo político y militar, acompañado por el compromiso del personal participante); (h) adaptaciones en la cultura de defensa, organización y conceptos (pensamiento multinacional); (i) alineamiento en el planeamiento de la defensa (equipamientos semejantes); (j) estandarización e interoperabilidad; (k) realismo, claridad y propósitos serios; y (l) participación de los Parlamentos.

Este conjunto de condiciones puede ser utilizado como herramienta de medida, realizando una comparación entre las diferentes iniciativas y los resultados obtenidos por las mismas. Así, en el ejemplo de la exitosa cooperación Germano-holandesa (Proyecto Griffin), se observa el cumplimiento de la mayor parte de las condiciones expuestas. En otros casos, como el Grupo Visegrad, se observa cómo la proximidad geográfica y cultural facilitan la cooperación, a pesar de sus resultados mucho más discretos.

Estado actual de la cooperación en defensa entre Portugal y España

Aunque Portugal y España son países vecinos, durante muchos siglos no han desarrollado un nivel de relaciones acorde con ese hecho, ni con el beneficio mutuo que de ahí se podría derivar. Ha existido una rivalidad histórica, que llevó a proyectos incompatibles y alianzas internacionales orientadas a reequilibrar el balance de fuerzas (Maio, 2013, 15), en lugar de favorecer la sinergia y la acción conjunta.

Las relaciones bilaterales peninsulares han tenido una gran evolución en los últimos años, como atestigua la lectura atenta de los Tratados y Convenios bilaterales. No obstante, también es manifiesta una historia común que no siempre fue cordial. Así, resulta interesante verificar que en 1939 se hablase de «Amistad y no agresión»²⁹, y en el periodo predemocrático en 1977 de «Amistad y cooperación»³⁰. En todo caso, el resultado de las relaciones diplomáticas bilaterales en los últimos treinta años es muy positivo, y después de siglos de relaciones complejas, con periodos de aproximación y hostilidad, se ha verificado finalmente una confluencia entre los dos países y sus sociedades.

El alineamiento progresivo de posiciones y estrategias entre España y Portugal es debido a varios factores (Chislett, 2004, 2–5): la convergencia natural de intereses en virtud de su vecindad; el desarrollo sincrónico de procesos de transición y consolidación democrática; la entrada de España en la OTAN (1982); la adhesión simultánea a las Comunidades Europeas (1986) y los desarrollos posteriores con los distintos Tratados Europeos. Todo esto ha contribuido a dinamizar y multiplicar las formas de relación bilateral, abriendo nuevas áreas de cooperación.

Teniendo en cuenta el factor geográfico de vecindad indisociable, la integración peninsular en el ámbito económico fue rápida y se establecieron sólidas relaciones de interdependencia (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación [MAEC], 2016, 5). Ambos países han construido un entramado complejo de tratados y acuerdos bilaterales que aseguran el funcionamiento normal de las relaciones bilaterales y transfronterizas. Destaca el ya referido *Tratado de Amistad y Cooperación* de 1977, que será revisado en un futuro próximo (Presidencia del Gobierno, 2015, 2; Sánchez, 2015, 3);

29 *Tratado de Amistad y no-agresión*, hecho en Lisboa a 17 de marzo de 1939, así como los respectivos Protocolos adicionales de 29 de julio de 1940, 20 de septiembre de 1948 y 22 de mayo de 1970.

30 *Tratado de Amistad y Cooperación entre Portugal y España*, firmado a 22 de noviembre de 1977.

el *Tratado de Valencia* de 2002 sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales; y el *Convenio de Albufeira* de 2008 sobre cooperación en materia de cuencas hidrográficas luso-españolas, que se añaden a un largo acervo histórico en el que resalta el *Tratado de Límites* de 1864, con un siglo y medio de vigencia.

Los contactos a nivel político son numerosos e intensos, siendo las Cumbres Hispano-lusas iniciadas en 1983 el mecanismo fundamental de consulta al más alto nivel y el motor de las relaciones bilaterales. Al finalizar la 27ª Cumbre en Vidago (2014), el entonces primer ministro portugués Pedro Passos Coelho afirmó en alusión a las relaciones bilaterales peninsulares que «vivimos también hoy en día en tiempos de elecciones difíciles, de recursos limitados, que nos invitan a potenciar las capacidades de cada uno en la defensa de intereses compartidos» (Vieira, 2014, 1). Las siguientes cumbres, celebradas en Bayona (28 de junio de 2015) y Vila Real (29 de mayo de 2017), transcurrieron en un contexto de amplio entendimiento bilateral y compromiso con el proyecto europeo (Observador.pt, 2017,1).

Desde su ingreso en las Comunidades Europeas, la cooperación peninsular en el ámbito de la política exterior ha sido muy estrecha, materializada a través de contactos regulares para mantener posiciones frecuentemente coincidentes ante la UE. Ambos países impulsan proyectos comunes en el ámbito regional, como las Cumbres Iberoamericanas (Ferreira Gomes, 2017, 10-12) o la Iniciativa de Defensa 5+5, este último convertido en un foro privilegiado en la región mediterránea. En el ámbito global destacan entre otros los apoyos mutuos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) a las candidaturas de Portugal (2010-2011) y de España (2015-2016).

En cualquier caso, existen también limitaciones que es importante destacar. Moreira de Sá (2015, 70) expone en su estudio sobre política exterior portuguesa actual que existe una preocupación permanente y manifiesta en este sector ante una posible pérdida de individualidad, en toda iniciativa exclusiva con España del tipo «unión latina» o «bloque ibérico». Por su parte, Aznar Fernández-Montesinos (2015, 4) subraya que es precisamente la cooperación multilateral, al diluir las diferencias individuales, la que puede servir como medio para responder a los posibles desequilibrios en las relaciones exclusivas entre las partes. Según este razonamiento, la multilateralidad puede reducir la pérdida de soberanía implícita a cualquier relación pactada, dotándola de un carácter más igualitario. Esto favorece que en el contexto europeo sean posibles relaciones bilaterales o *minilaterales* entre países de potenciales asimétricos, lo que refuerza simultáneamente el marco multilateral.

El Gobierno de España ha realizado un considerable avance en las últimas legislaturas en el área de seguridad y defensa, reflejado en documentos como la *Directiva de Defensa Nacional*³¹ (DDN) de 2012; la *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN)³² de 2017;

31 *Directiva de Defensa Nacional 1/2012 «Por una defensa necesaria, por una defensa responsable»*, aprobada en Madrid en julio de 2012.

32 La ESN 2017 fue aprobada por Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, mejorando la ESN 2013, primera estrategia de seguridad española, procedente de la revisión de la nunca materializada *Estrategia Española de Seguridad* de 2011.

la *Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado* de 2014; la *Estrategia de Acción Exterior* de 2014 y la *Ley de Seguridad Nacional* de 2015. Todo ello define una nueva orientación, en la que el ámbito bilateral y muy particularmente las relaciones con Portugal ocupan un lugar prioritario.

Por su parte, Portugal ha definido un nuevo *Conceito Estratégico da Defesa Nacional* (CEDN) en 2013; el *Modelo de Defesa Nacional DEFESA 2020* en 2013; la *Lei de Defesa Nacional* en 2014 y el documento *A Defesa de Portugal* en 2015, donde se identifican estrategias y se diseñan líneas de acción, con una destacada vocación de incrementar la cooperación bilateral y multilateral en determinadas áreas de interés.

Este reciente impulso protagonizado por ambos países comprende herramientas fundamentales como la diplomacia, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los servicios de inteligencia, la protección civil, la cooperación al desarrollo y las relaciones económicas y comerciales. Esto abre la puerta para una colaboración mayor en materia de defensa en áreas geográficas de interés común como África, donde Portugal posee gran experiencia y mantiene una activa Cooperación Técnico-militar (CTM)³³. Las subregiones de Sahel, golfo de Guinea y Cuerno de África, identificadas por ambos países como áreas de interés vital³⁴, representan ya el escenario principal de dicha cooperación.

Marco legal de la cooperación bilateral en defensa: El Acuerdo de Bayona

Las relaciones bilaterales en materia de defensa están definidas actualmente por el *Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la Cooperación en el Dominio de la Defensa* firmado en Bayona en 2015, con nivel de Tratado Internacional y en vigor desde 2017. Este Acuerdo ha sustituido al anterior *Protocolo de Cooperación entre el Ministerio de la Defensa Nacional de la República Portuguesa y el Ministerio de Defensa del Reino de España*, que databa de 1998 (tabla II).

Como paso intermedio, ambos ministros de Defensa firmaron en 2012 una *Declaración de Intenciones Conjunta para el Refuerzo de la Cooperación en el ámbito de la Defensa*, considerando que era necesario dotar del adecuado marco jurídico a un nivel de relación que ya existía *de facto*. La *Declaración* expresó la intención de desarrollar una cooperación bilateral reforzada que contribuyese a mejorar la seguridad y defensa regionales, en los senos de la OTAN y de la UE. Se decidieron varias iniciativas en distintos ámbitos: (a) en el ámbito de la política de defensa,

33 Las Fuerzas Armadas portuguesas mantienen una activa CTM con varios países del continente, con presencia de asesores e instructores en Mozambique, Angola, Guinea-Bissau, São Tomé e Príncipe y Cabo Verde.

34 GOBIERNO DE ESPAÑA. (2014). *Estrategia de Acción Exterior*. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ed.). Madrid: Gobierno de España. GOVERNO DE PORTUGAL. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Governo de Portugal.

se decidió revisar el Protocolo de 1998; (b) en el ámbito de los Estados Mayores Generales, continuar realizando periódicamente las reuniones de los Estados Mayores Peninsulares, en vigor desde 1952, e impulsar las actividades de cooperación bilateral; (c) en el ámbito de la cooperación militar, del planeamiento de capacidades y del empleo de las fuerzas, explorar el desarrollo conjunto de capacidades en el marco del P&S y SD; y (d) en el ámbito de la cooperación en materia de armamento e industrias de defensa, intensificar la cooperación en las áreas prioritarias de aeronáutica, naval, comunicaciones, tecnologías de la información y desmilitarización.

<p>Protocolo de Cooperación entre el Ministerio de la Defensa Nacional de la República Portuguesa y el Ministerio de Defensa del Reino de España (1998)</p>	<p>Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la Cooperación en el Dominio de la Defensa (2015)</p>
<p>- Inspirado en el Tratado de Amistad y Cooperación (1977)</p> <p>- Áreas de Cooperación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Intercambio en política internacional de defensa, organización y gestión de personal de las Fuerzas Armadas, enseñanza y formación militar, intercambio de cursos, asistencia hospitalaria y sanitaria y ordenamiento jurídico. 2. Investigación científica y tecnológica. 3. Reforzar los lazos de cooperación industrial. 4. Promover el conocimiento mutuo de valores culturales. 5. Ejercicios combinados. 6. Intercambio de puntos de vista: planeamiento de la defensa militar, profesionalización y modernización, operaciones de paz y humanitarias. 	<p>- Actualiza el Protocolo (1998)</p> <p>- Incluye la Declaración de Intenciones (2012)</p> <p>- Áreas de Cooperación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Política Defensa/Seguridad Cooperativa. 2. Gestión, formación, instrucción, adiestramiento e intercambio de personal civil y militar. 3. Acciones conjuntas en tecnología/industria, investigación y desarrollo, material y equipamientos de la defensa. 4. Industria de defensa: proyectos de la AED. 5. Construcción, mantenimiento y tecnología naval. 6. Promoción de actividades históricas, culturales y deportivas. 7. Realización de ejercicios militares. 8. Planeamiento de capacidades y empleo de fuerzas. 9. Acciones comunes en operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz. 10. Operaciones conjuntas y combinadas. 11. Concierto de posiciones nacionales ante organizaciones regionales e internacionales. 12. Compartir capacidades P&S y SD. 13. PCSD: EUBG. 14. Seguridad marítima. 15. Telecomunicaciones militares. 16. Acciones conjuntas ante emergencias y catástrofes. 17. Defensa aérea, sobrevuelos y aterrizajes y operaciones de búsqueda y salvamento. 18. Gestión del espacio aéreo. 19. Circulación aérea operacional/tránsito. 20. <i>Ciberdefensa</i> y terrorismo global. 21. Energía y clima. 22. Actividades geográficas, cartográficas, hidrográficas, oceanográficas y meteorológicas.

Tabla II – Evolución de los Acuerdos bilaterales (1998-2015).
Fuente: Elaboración del autor

Todas estas iniciativas y otras nuevas se han incluido en del *Acuerdo de Bayona*. Este nuevo marco jurídico consolida al CLESD, presidido por los jefes de Gobierno, como la estructura fundamental de dirección y gestión de la cooperación en materia de seguridad y defensa.

Razones para una cooperación peninsular en materia de defensa

En 2012, el entonces ministro de Defensa Aguiar Branco declaró que Portugal y España podrían edificar capacidades militares juntos, justificando que «no podemos tener la ilusión de que, en solitario, vamos a tener la fuerza para poder ser actores de seguridad, ya no secundarios sino irrelevantes, como es exigible en términos de defensa nacional» (Silva Machado, 2012, 18 de septiembre).

PORTUGAL	ESPAÑA
<i>Conceito Estratégico da Defesa Nacional</i> (2013)	<i>Directiva de Defensa Nacional</i> (2012)
<i>Modelo de Defesa Nacional DEFESA 2020</i> (2013)	<i>Estrategia de Seguridad Nacional</i> (2017)
<i>Lei de Defesa Nacional</i> (2015)	<i>Ley de Seguridad Nacional</i> (2015)
<i>A Defesa de Portugal</i> (2012)	<i>Estrategia de Acción Exterior</i> (2014)
	<i>Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado</i> (2015)

Tabla III – Documentos clave de seguridad, defensa y acción exterior.

Fuente: Elaboración del autor

No obstante, la justificación de la necesidad de una cooperación peninsular en materia de defensa no se debe únicamente a la crisis económica. Así, por ejemplo, La *Directiva de Defensa Nacional* de 2012 explicita que España participará de manera activa y responsable en las iniciativas de la OTAN que favorezcan los intereses nacionales y colectivos; en la configuración y avance de la PCSD y de la CEP; y que reforzará las relaciones bilaterales con los actores que tengan amenazas e intereses compartidos, puedan proporcionar estabilidad en su contexto próximo, o mejorar la posición estratégica del país.

Resulta relevante para el estudio el realizar un análisis comparativo de los documentos esenciales de Portugal y España en materia de seguridad y defensa (tabla III), contrastando sus intereses, amenazas, fortalezas, debilidades y contextos internacionales de actuación, a fin de comprender las causas que justifican el planteamiento de la cooperación bilateral y el beneficio mutuo a alcanzar.

El planteamiento realizado por los dos países tiene ciertas diferencias. Portugal utiliza un documento clave, el *Concepto Estratégico de la Defensa Nacional*, para referir todos los aspectos relacionados con la defensa y la acción exterior del Estado. Por su parte, España utiliza dos documentos, la *Estrategia de Seguridad Nacional* y la *Estrategia de Acción Exterior*, que se materializan en sistemas interministeriales definidos por leyes específicas.

	PORTUGAL	ESPAÑA
INTERESES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Afirmar su presencia en el mundo. 2. Consolidar su inserción en una sólida red de alianzas. 3. Defender la afirmación y credibilidad exterior del Estado. 4. Valorizar las comunidades portuguesas. 5. Contribuir a la promoción de la paz y seguridad internacionales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Defensa del Estado: territorio, accesos, población, orden constitucional, soberanía e independencia. 2. Los derivados de la situación geográfica y condición marítima de España. 3. Uso de las vías de comunicación marítimas y aéreas. 4. Abastecimiento de recursos básicos. 5. Paz y estabilidad en el Mediterráneo. 6. Cooperación con América Latina. 7. Promoción de la paz y de la seguridad internacional.
AMENAZAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terrorismo. 2. Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM). 3. Criminalidad transnacional organizada. 4. Cibercriminalidad. 5. Piratería. 6. Alteraciones climáticas, riesgos ambientales y sísmicos. 7. Ocurrencia de olas de calor y frío. 8. Atentados al ecosistema terrestre y marítimo. 9. Pandemias y otros riesgos sanitarios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terrorismo. 2. Proliferación de ADM. 3. Criminalidad transnacional organizada. 4. Cibercriminalidad. 5. Conflictos armados. 6. Vulnerabilidad del espacio marítimo. 7. Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales. 8. Inestabilidad económica y financiera. 9. Vulnerabilidad energética. 10. Flujos migratorios irregulares. 11. Espionaje. 12. Emergencias y catástrofes.

Tabla IV – Comparación de intereses y amenazas.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Estrategia de Acción Exterior (2014) y CEDN (2013).

En la tabla IV se comparan los intereses declarados por cada país y las principales amenazas consideradas, claramente semejantes. Muchos de los intereses constituyen áreas potenciales de cooperación, siendo los dos miembros de la UE, la OTAN, participantes en las iniciativas del Mediterráneo y parte de la comunidad iberoamericana.

La DDN subraya que las defensas de los EM de la UE son únicamente viables y sustentables a través de la cooperación. En cualquier caso, la principal limitación impuesta por España a la cooperación corresponde a las determinadas «amenazas no compartidas». Estas incluyen a Ceuta, Melilla y los territorios de soberanía en el Norte de África, cuya defensa no puede sustentarse en la cooperación internacional.

	PORTUGAL	ESPAÑA
PUNTOS FUERTES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centralidad en el espacio atlántico; 2. Régimen democrático consolidado; 3. Participación en UE, OTAN y CPLP; 4. Historia, identidad y cohesión; 5. Cultura y espacio lingüístico; 6. Comunidades de emigrantes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Posición estratégica: África, América; 2. Democracia avanzada; 3. Economía abierta y diversificada; 4. Infraestructuras; 5. Lengua española y diversidad;
PUNTOS DÉBILES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Envejecimiento de la población 2. Dependencia energética, alimentaria 3. Desequilibrios económico-financieros 4. Baja competitividad económica; 5. Insuficiencias del sistema de justicia 6. Problemas de ordenamiento del territorio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Debilidad demográfica: País envejecido; tasa de fertilidad baja; alta inmigración. 2. Recursos naturales: agua escasa; energía (70,8 % exterior) 3. Presencia exterior: empresas vulnerables a decisiones políticas; I+D bajo; pocas empresas exportadoras.

Tabla V – Comparación de puntos fuertes y débiles.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Estrategia de Acción Exterior (2014) y CEDN (2013).

En el ámbito cultural, Portugal y España lideran dos de las mayores comunidades lingüísticas del mundo. Según Duránte Prados (2015, 5-6) existen grandes posibilidades en el mundo globalizado para la *Iberofonia*, definida como el espacio multinacional constituido por pueblos de lenguas ibéricas, que se extiende por todos los continentes e incluye treinta países y más de 700 millones de personas. La articulación de este espacio, respetando estrictamente el protagonismo de cada país en su ámbito, puede constituir una oportunidad de incrementar la influencia en un mundo mayoritariamente anglófono.

Se puede constatar una elevada convergencia entre los diferentes factores analizados (tabla V), que ha dado lugar a proyectos comunes de desarrollo y cooperación transfronteriza, como el reparto de recursos hídricos, proyectos energéticos o iniciativas en infraestructuras. La palabra clave en este caso es la confianza, fortalecida dentro del marco multilateral de la UE.

	PORTUGAL	ESPAÑA
CONTEXTOS DE SEGURIDAD REGIONALES	a) Europa y la UE. b) EE. UU., relaciones transatlánticas. c) Norte de África y Medio Oriente. d) África subsahariana. e) Atlántico. f) Asia. Espacios Estratégicos de Interés: <ul style="list-style-type: none"> · Espacio euroatlántico. · Península y Mediterráneo. · Atlántico sur. · India-Asia. 	a) UE. b) Mediterráneo y Medio Oriente. c) América Latina y Caribe. d) Relación transatlántica: EE. UU., Canadá. e) África Subsahariana. f) Asia-Pacífico. Australia. g) Rusia. Zonas vitales: <ul style="list-style-type: none"> · Sahel. · Cuerno de África. · Golfo de Guinea.
SEGURIDAD COOPERATIVA	UE 1. OTAN 2. ONU 3. OSCE	1. UE 2. OTAN 3. ONU 4. OSCE

Tabla VI– Comparación de contextos internacionales.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Estrategia de Acción Exterior (2014) y CEDN (2013).

Los contextos internacionales (tabla VI) y la acción exterior respectiva de cada país, unido a las mismas estructuras de seguridad cooperativa, constituyen otro valor añadido que justifica la necesidad de cooperación en seguridad y defensa. La ESN identifica varios contextos estratégicos en el mundo globalizado y tres Zonas Vitales. Por su parte, Portugal delimita Espacios Estratégicos de Interés. Una materialización de este interés común lo constituye el *Position Paper*³⁵ para una cooperación multilateral en el golfo de Guinea, presentado conjuntamente por Dinamarca, Francia, Portugal y España en la UE, en 2015.

35 *Position paper for a multilateral cooperation in the Gulf of Guinea*, presentado en Bruselas el 22 de mayo de 2015.

El Consejo Luso-español de Seguridad y Defensa (CLESD)

La Cumbre bilateral de Badajoz en 2006 tuvo una enorme importancia en el ámbito de seguridad y defensa, por la decisión de constituir el CLESD, bajo la autoridad y orientación de los jefes de Gobierno. El CLESD representó un significativo salto cualitativo en el establecimiento de una asociación luso-española real y estructurada, en el marco del Protocolo de 1998 que aún se encontraba en vigor.

El CLESD se estructura en tres niveles: (a) Consejo; (b) Comisión preparatoria; y (c) Grupos de Trabajo: Diálogo político-diplomático, Diálogo político-estratégico, Cooperación en armamento e industrias de la defensa y Estados Mayores Peninsulares. En mayo de 2017 tuvo lugar el VI CLESD (reunión del Consejo), paralelamente a la Cumbre bilateral de Vila Real, y en noviembre la 61.ª Reunión de Estados Mayores Peninsulares.

El balance de su funcionamiento es muy positivo, pero existe un amplio margen de mejora. La principal dificultad radica en la materialización del nivel intermedio, la Comisión Preparatoria, responsable de preparar la reunión del Consejo en base a los resultados obtenidos en los grupos de trabajo. Esta Comisión o «reunión a ocho», debería estar formada por los directores generales de política exterior y de política de defensa, los directores generales de armamento y los jefes de Estado Mayor de la Defensa, pero nunca se ha reunido por la dificultad de coordinar las agendas de dichas autoridades. Por otra parte, el único grupo de trabajo que mantiene reuniones anuales regulares y realiza un seguimiento efectivo de la cooperación es el de los Estados Mayores Peninsulares, donde se tratan los aspectos militares de la misma.

Para obtener el máximo rendimiento de la cooperación bilateral es necesario solucionar estas deficiencias estructurales, que acaban resultando limitadoras. Un modelo eficaz debe constituir la materialización de una estrategia bilateral de cooperación, dotada de objetivos a diferentes horizontes temporales. Se trata de edificar un proyecto integral, dotado de órganos eficaces de gestión, control y evaluación, que permita alinear posiciones políticas, integrar fuerzas militares y coordinar las industrias de defensa.

El proyecto está definido conceptualmente y ahora dotado del adecuado marco legal, mediante el *Acuerdo de Bayona*. La situación política, económica y de seguridad actual en la UE crea una ventana de oportunidad para consolidar la cooperación. Para ello es imprescindible continuar fortaleciendo la confianza, evitar el apresuramiento e identificar las áreas de complementariedad de ambos países.

Materialización de la cooperación: Proyectos, actividades y operaciones

De acuerdo con las declaraciones de los sucesivos CLESD y el *Acuerdo de Bayona*, las posibilidades de cooperación peninsular en seguridad y defensa pueden ser tan amplias como decidan ambos países: seguridad cooperativa; concierto de posiciones nacionales; planeamiento coordinado de capacidades y empleo de fuerzas; acciones comunes en el terreno internacional; puesta en común y refuerzo de capacidades; seguridad ma-

rítima; gestión, formación, adiestramiento e intercambio de personal; realización de ejercicios conjuntamente; gestión conjunta de emergencias y catástrofes; cooperación en operaciones conjunto-combinadas; acciones conjuntas en el área de la tecnología y de la industria; cooperación en ciberdefensa y en la lucha contra el terrorismo global; desafíos energéticos y alteraciones climáticas; cooperación en actividades geográficas e hidrográficas; e incluso la promoción de actividades históricas y culturales.

COOPERACIÓN PRT-ESP. NIVEL REGIONAL	
FUERZAS Y MISIONES Participación combinada	<ol style="list-style-type: none"> 1) NATO VJTF 2018. 2) <i>EU Battlegroup</i> 2019 y 2021. 3) Operación INHERENT RESOLVE (Irak). 4) EUTM Mali y EUTM RCA. 5) Cooperación multilateral en el golfo de Guinea.
PROYECTOS CON PARTICIPACIÓN DE AMBOS PAÍSES	
P&S (UE)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Flota Europea de Transporte Aéreo (EATF). 2) Laboratorio Conjunto Proyectable de Explotación y Análisis (JDEAL). 3) Programa de Investigación para Gestión del Sistema Europeo Unificado de Tránsito Aéreo (SESAR). 4) Vigilancia Marítima (MARSUR). 5) Comunicaciones Gubernamentales vía satélite del futuro.
CEP (UE)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Movilidad Militar. 2) Plataforma de Información Compartida para ciberamenazas y respuesta a incidentes. 3) Sistema Estratégico de Mando y Control (C2) para misiones y Operaciones PCSD.
SD (OTAN)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Clúster de protección de puertos. 2) Adiestramiento y formación multinacional OTAN en <i>Ciberdefensa</i> (MN CD E&T). 3) Armas guiadas Aire-Tierra de precisión. 4) Navíos cisterna de apoyo marítimo. 5) Información Situacional Marítima – Servicios de Información Marítima Internacionales (MNMIS). 6) SOF <i>Aviation</i>.

Tabla VII – Cooperación PRT-ESP en el nivel regional.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Actas 61ª Reunión Estados Mayores Peninsulares (2017).

Entre las actividades en curso a nivel regional (tabla VII), destaca especialmente la generación coordinada de fuerzas de reacción en el marco de la UE (EUBG) y de la OTAN (VJTF, NRF), así como la contribución coordinada en operaciones multilaterales en Irak (Operación *Inherent Resolve*, OIR) y en el Sahel (EUTM Malí y EUTM RCA). Además, ambos países participan conjuntamente en el desarrollo de proyectos de P&S liderados por la AED, en proyectos de SD de la OTAN, y en los proyectos de CEP recientemente aprobados por la UE.

En el ámbito subregional, destaca la coordinación de posiciones orientadas a reforzar la importancia del flanco Sur de la UE y de la OTAN. Esto resulta particularmente importante en una Europa dividida en cuanto a la percepción de las amenazas, ya que las ampliaciones sucesivas de la UE y de la OTAN han desplazado el centro de gravedad europeo hacia el este (Drent et al., 2015, 8). Así, los países del norte y el este de Europa focalizan su defensa sobre Rusia y la crisis de Ucrania, frente a Portugal, España y otros socios mediterráneos como Francia e Italia, que demuestran una mayor preocupación orientada al sur, justificada por las consecuencias de la Primavera Árabe, la extensión del terrorismo yihadista y la inmigración ilegal.

El número de actividades bilaterales es muy elevado y se encuentra en constante crecimiento desde 2012. La crisis económica ha impuesto limitaciones presupuestarias en los dos países, que han encontrado en la cooperación un modo de solventar algunas de sus carencias.

Evaluación del modelo de cooperación en defensa peninsular: recomendaciones

A lo largo del estudio se han relacionado doce condiciones necesarias para el éxito de la cooperación en defensa, que ahora es necesario aplicar al proyecto peninsular: confianza y solidaridad; soberanía (capacidad de actuar); culturas estratégicas semejantes; proximidad geográfica y cultural; número de los socios (inicialmente limitado); países y fuerzas de tamaños y cualidades parecidas; proceso descendente y ascendente; adaptaciones en la cultura de defensa, organización y conceptos; alineamiento en el planeamiento de la defensa; estandarización e interoperabilidad; realismo, claridad y propósitos serios; y participación de los Parlamentos.

La confianza y la solidaridad son consideradas las condiciones más importantes para realizar operaciones combinadas (Rivero, 2017, 2-5). De las declaraciones de los CLESD; el hecho de la generación combinada de fuerzas EUBG o VJTF; la cooperación e intercambio de información existente en el golfo de Guinea; la contribución conjunta a la lucha contra el terrorismo internacional en Besmaya, formando parte de la Operación *Inherent Resolve*; la coordinación de esfuerzos en la EUTM Malí y EUTM RCA; así como el hecho de mantener posturas comunes ante la OTAN y la UE, evidencian ampliamente la realidad de esta condición entre Portugal y España.

La soberanía tiene especial significación en el caso peninsular, por varias causas: reservas de Portugal ante una dependencia económica excesiva y pérdida de relieve internacional a favor del socio mayor (Gómez, 2017, 13-14); la cuestión de la demarcación de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) entre Madeira y Canarias, debido a la consideración de habitabilidad de las Islas Salvajes (Fiott, 2015, 49-54, 83-86); o la cuestión de Olivenza³⁶ (Díaz, 2016, 5 de marzo). Entendiendo la soberanía como «capacidad de actuar», la cooperación en defensa se transforma en una necesidad. El factor de vecindad, cultura compartida y lenguas semejantes facilita el entendimiento y el éxito de la cooperación.

Portugal y España tienen actualmente culturas estratégicas convergentes, como atestiguan sus posturas ante la PCSD y la OTAN; su visión de 360° y la importancia atribuida al flanco sur; la participación en iniciativas como la Iniciativa de Defensa 5+5 o las operaciones combinadas en curso. Sin embargo, la existencia de intereses estratégicos exclusivos es un hecho (posición de Portugal en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, ciudades autónomas y territorios de soberanía españoles en África), que si no se consideran convenientemente pueden limitar el alcance del proyecto común.

36 Olivenza es considerada por la CIA de EE. UU. como zona de conflicto internacional.

La asimetría existente entre las economías y las capacidades militares de España y Portugal es una realidad (tabla VIII), que podría ser limitadora debido a reservas ante el predominio del mayor, o por una retribución limitada del menor. Como atestiguan otros ejemplos europeos, la confianza y el entendimiento mutuo, identificando correctamente las áreas de complementariedad, pueden anular los efectos negativos de esta asimetría (ejemplos de Alemania-Holanda, Bélgica-Francia, Alemania-Dinamarca). La flexibilidad del modelo bilateral peninsular permite plantear una cooperación de tipo modular, la integración y la especialización, avanzando dentro del nuevo proyecto de CEP de la UE.

	PORTUGAL	ESPAÑA	RELACIÓN
PRESUPUESTOS 2017 (M€)	2.185	8.623	1:4
Fuerzas Armadas Efectivos Totales	32.992	121.000	1:3,7
Exército/Ejército de Tierra	18.000	77.000	1:4,3
Efectivos Grandes Unidades	<i>Brigada de Intervenção</i> <i>Brigada Mecanizada</i> <i>Brigada Reação Rápida</i>	Cuartel General/LCC (Valencia) División SAN MARCIAL: 4 Brigadas División CASTILLEJOS: 3 Brigadas Brigada de Canarias Brigada de Ceuta Brigada de Melilla Brigada de Helicópteros (FAMET) Brigada Logística Brigada de Sanidad	
Marinha/Armada Española	9.000	21.000	1:2,3
Efectivos Principales buques	05 Fragatas 06 Corbetas 02 Submarinos 01 Buques Logísticos <i>Corpo de Fuzileiros</i>	01 Porta-aviones (LHD) 11 Fragatas 07 Corbetas 04 Submarinos (proyecto S-80) 02 Buques Logísticos 03 Transportes 02 Buques anfibios Brigada Infantería de Marina	
Força Aérea / Ejército del Aire	7.000	20.000	1:2,9
Efectivos Principales medios	27 F16 06 C130 11 C295 05 P3 Orión 06 Helicópteros EH-101 06 Helicópteros SAR	73 EFA 86 F18 02 A310 12 C130 18 CN-235 18 C295 07 P3 Orión 18 CANADAIR 29 Helicópteros Cougar 15 Helicópteros SAR 04 UCAV <i>Reaper</i>	

Tabla VIII – Comparación de capacidades PRT/ESP.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Ministerio de Defensa de España, 2017. *Ministério da Defesa Nacional* de Portugal, 2017.

Un liderazgo fuerte en los niveles político y militar (proceso descendente y ascendente) resulta imprescindible, manteniéndose a lo largo del tiempo. Resulta crítica en este punto una alternancia democrática en los gobiernos, que pueda variar sustancialmente la cultura estratégica. El establecimiento de dependencias mutuas y la consideración de la cooperación como «Política de Estado» a largo plazo pueden contribuir para minimizar los efectos dicha alternancia.

Aunque puedan existir diferencias iniciales entre las culturas de defensa, la organización de las Fuerzas Armadas y los conceptos de empleo o doctrinales, una cooperación efectiva exige evolucionar progresivamente el «pensamiento nacional» hacia un «pensamiento multinacional», influyendo en la consideración de las prioridades de la defensa. Los intercambios de oficiales de enlace entre Estados Mayores y de alumnos, la realización de ejercicios combinados y el emprender proyectos conjuntamente, contribuyen a reducir el problema. Es necesario tiempo y voluntad de entendimiento.

Las formas permanentes de cooperación exigen alinear progresivamente los planeamientos de defensa. Las dependencias mutuas se ven fortalecidas cuando los socios utilizan los mismos equipamientos, lo que resulta en una mayor interoperabilidad de las fuerzas y se traduce en un refuerzo del modelo. La transparencia constituye un prerequisite, encontrándose obligados los responsables del planeamiento a buscar en primer lugar las potencialidades de la cooperación multinacional.

La estandarización de la doctrina y la interoperabilidad de los equipamientos se encuentra en relación directa con la facilidad de establecer la cooperación, al permitir integrar más fácilmente adiestramiento, abastecimiento, mantenimiento y adquisición de repuestos (un ejemplo lo constituyen las Fuerzas Aéreas Europeas Contribuyentes, *European Participating Air Forces*, entre los EM que operan cazas F16 en la UE). Portugal y España comparten la doctrina OTAN y tienen una facilidad de entendimiento elevada que contribuye al fortalecimiento de la cooperación.

El realismo constituye también una condición importante para el éxito. El *Acuerdo de Bayona* incluye muchas áreas de cooperación, que deben ser desarrolladas con una finalidad clara y alcanzable. No hay lugar, por lo tanto, para los propósitos simbólicos. Además, las iniciativas deben ser solventes en términos presupuestarios y en la asunción de riesgos políticos (pérdida parcial de soberanía y tensiones en la industria de la defensa), lo que está en relación directa con la profundidad de la cooperación. La activación plena del CLESD, en su vertiente política e industrial, resulta esencial para avanzar.

La última condición considerada hace referencia a la participación de los Parlamentos nacionales en todo lo referido a la proyección de fuerzas, planeamiento de la defensa y adquisiciones. Para una cooperación real y eficaz resulta necesario hacer de la cooperación una política de Estado, lo cual constituye hoy sin duda un desafío, a nivel peninsular.

Conclusiones

La cooperación en materia de defensa resulta imprescindible para los EM de la UE en el momento actual. No es posible desarrollar ni mantener en solitario las ca-

pacidades militares que garanticen la seguridad de los ciudadanos, dado el entorno de seguridad, económico y político de la última década. Ante la realidad que se ha descrito, precipitada en última instancia por el Bréxit y la llamada de atención de los EE. UU. por el incumplimiento sistemático de las responsabilidades europeas en materia de defensa, la UE se ha visto obligada a reaccionar. Esto se ha materializado en tres ejes: potenciar la PCSD, impulsar el desarrollo de capacidades y reforzar la industria europea de defensa.

La UE está constituida por un conjunto muy heterogéneo de EM, lo que ha dificultado la puesta en marcha de una PCSD eficaz, ya que se ha visto siempre sometida a las decisiones y reticencias propias de Estados con intereses divergentes. La falta de coordinación efectiva, a pesar de los esfuerzos de la AED y la OTAN, han dado lugar a múltiples redundancias e inversiones basadas en intereses nacionales. Además, la industria de defensa ha carecido de un mercado competitivo y rentable, perdiendo progresivamente su lugar de vanguardia.

Las causas del problema incluyen el miedo a la especialización, la pérdida de soberanía, las diferentes culturas estratégicas o bien el proteccionismo de la industria de defensa. Sin embargo, todo ello se ha visto progresivamente sobrepasado por las exigencias de la realidad, haciendo imprescindible evolucionar desde el concepto de «actuación independiente» al de «capacidad de actuar». Esto lo han realizado los EM de la UE mediante dos vías a diferentes velocidades: la regional y la subregional.

La vía regional ha sido siempre la más complicada, ya que exige el acuerdo de todos, motivo por el que se ha visto ralentizada hasta 2017, en que la nueva *Estrategia Global*, su *Plan de Implementación*, la *Declaración Conjunta UE-OTAN*, el *Plan de Acción de la Defensa*, la creación de un *Fondo Europeo de Defensa* y de un *Programa de Desarrollo Industrial* han constituido su nueva puesta en marcha. Todo ello ha permitido recuperar herramientas como la *CEP*, que en su modalidad «inclusiva y ambiciosa», constituye la última expresión de la respuesta comunitaria a los desafíos actuales de defensa.

La vía subregional, constituida por iniciativas bilaterales o *minilaterales* de geometría variable, surgió como una alternativa necesaria y flexible ante el difícil avance de proyectos multilaterales. Basándose en aspectos comunes entre socios cercanos, ha tenido varias materializaciones con diversos resultados, no siempre en línea con los objetivos regionales y frecuentemente limitadas a la satisfacción de intereses nacionales.

En este entorno complejo, surge la cooperación bilateral en materia de defensa entre Portugal y España, dos de los EM de la UE y Aliados de OTAN más castigados por la crisis económica, lo que contrasta con su destacada contribución a las operaciones de ambas organizaciones. No en vano, pese a sus reducidos presupuestos de defensa, actualmente lideran EUTM Malí y EUTM RCA; han generado conjuntamente y liderado el EUBG 2017/2 y VJTF I6, teniendo asignados los EUBG 2019 y VJTF I8; y participan de forma destacada en las operaciones Atalanta (cuyo Cuartel General Operacional [OHQ, por sus siglas en inglés] se situará previsiblemente en Rota), Sophia, *Assurance Measures* y misiones de Policía Aérea en el Báltico, entre otras.

El proyecto bilateral peninsular, que ha tenido un desarrollo inédito en la última década, dispone en el *Acuerdo de Bayona* de un marco legal al máximo nivel, flexible e inclusivo, en el que destaca su intención de cooperar para «mejorar la seguridad y defensa regionales, en los senos de la OTAN y de la UE». Es precisamente esa orientación multilateral, unida al entendimiento mutuo y la confianza, la que ha permitido diluir las limitaciones de soberanía en el establecimiento de un proyecto convergente con los objetivos regionales. Así ha quedado de manifiesto en la coordinación de posiciones de ambos socios, en todo el proceso de nuevo impulso de la defensa europea, por lo que se concluye que contribuye positivamente al mismo.

La cooperación en defensa entre Portugal y España es natural y necesaria, justificada por intereses comunes y amenazas compartidas. No obstante, para ser realmente eficaz precisa mejorar su estructura de funcionamiento, disponer de órganos permanentes de dirección, evaluación y control, activar todas sus potencialidades y establecer un diálogo multidisciplinar que aún no existe en áreas como el armamento y la industria de defensa. En definitiva, debe constituir una auténtica estrategia de cooperación, dotarse del soporte presupuestario necesario y estar respaldada por una política de estado solvente.

Los resultados alcanzados por la cooperación están siendo provechosos para ambos países y para la defensa común europea a la que contribuye. Tratándose de un modelo asimétrico, es preciso mantener el concepto de relacionamiento entre iguales y la confianza, asegurando el beneficio mutuo para ambas partes. Portugal y España podrían constituir en el momento actual, uno de los mejores ejemplos de entendimiento y colaboración constructiva en materia de seguridad y defensa en Europa.

Referencias bibliográficas

- Agencia Europea de Defensa. (2018a). Coordinated Annual Review on Defence (CARD). Retrieved May 10, 2018, from [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card)).
- Agencia Europea de Defensa. (2018b). Defence Data Portal. Retrieved May 10, 2018, from <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/EDA/year/2013>.
- Alfonso Meiriño, A. (2015). La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria. *Cuadernos de Estrategia Del IEEE*, (175), 141-182. Retrieved from http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_175.pdf.
- Aznar Fernández-Montesinos, F. (2015). Portugal. Cooperación y seguridad. *Documento de Análisis Del IEEE 58/2015*, 19. Retrieved from <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/12/DIEEEA58-2015.html>.
- Ballesteros Martín, M. A., Castillo Chamorro, J. M., Aznar Fernández-Montesinos, F., Ruiz González, F. J., Cortés Velasco, C., & Prieto Palacios, J. J. (2013). *Es-*

tudio prospectivo sobre la implementación del concepto «pooling and sharing» en el horizonte de 2020. Documentos de Investigación del IEEE. Madrid. Retrieved from http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/DIEEEINV-01_Estudio_Prospectivo_TECNALIA_IEEE.pdf.

Benedicto Solsona, M. Á. (2017). Europa necesita una arquitectura de seguridad más ambiciosa. In Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica. (Ed.), *Documentos de Seguridad y Defensa* (2017th ed., pp. 51–78). Madrid. Retrieved from <https://publicaciones.defensa.gob.es/la-arquitectura-de-seguridad-internacional-un-proyecto-en-quebra-libros-pdf.html>.

Biehl, H., Giegerich, B., & Jonas, A. (2013). *Strategic Cultures in Europe*. (H. Biehl, B. Giegerich, & A. Jonas, Eds.), *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent* (2013th ed.). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01168-0>.

Carlos Izquierdo, J. (2016). *La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016. Documento Marco 16/2016*. Madrid. Retrieved from http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf.

Chislett, W. (2004). *España y Portugal: de vecinos distantes a socios incómodos* (No. 46/2004). *Documento de Trabajo (DT) 46/2004* (Vol. DT 46/2004). Madrid. Retrieved from http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt46-2004.

Cîrlig, C.-C. (2015). *European defence cooperation. State of play and thoughts on an EU army*. Brussels. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551346/EPRS_BRI\(2015\)551346_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551346/EPRS_BRI(2015)551346_EN.pdf).

Cózar Murillo, B. (2017, December). La cooperación estructurada permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la política común de seguridad y defensa? *Boletín Del Instituto Español de Estudios Estratégicos (BIE)*, 8 (octubre/diciembre 2017), 1095-1145. Retrieved from http://www.ieee.es/publicaciones-new/boletines_IEEE/2017/BoletinIEEE_8.html.

Díaz, J. (2016). Olivenza todavía es zona de conflicto internacional. Retrieved May 10, 2018, from <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160305/40218384148/olivenza-espana-portugal-zona-conflicto-internacional-cia.html>.

Dickow, M., Drent, M., Landman, L., Overhaus, M., & Zandee, D. (2013). *Deepening German-Netherlands Defence Cooperation for Europe's Security Needs* (FG.2 No. 1). Berlin. Retrieved from https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_FG2_2012_Overhaus_Dickow_et_al.pdf.

Drent, M., Hendriks, R., & Zandee, D. (2016). Defence cooperation models. Lessons learned and usability. The Hague, Netherlands.: Netherlands Institute of International Relations «Clingendael». Retrieved from https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report_Defence_cooperation_models.pdf.

- Drent, M., Homan, K., & Zandee, D. (2013). *Bold Steps in Multinational Cooperation*. The Hague, Netherlands. Retrieved from <https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Bold Steps in Multinational Cooperation.pdf>.
- Drent, M., Zandee, D., & Casteleijn, L. (2014). *Defence Cooperation in Clusters Identifying the Next Steps*. The Hague, Netherlands. Retrieved from https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence Cooperation in Clusters_web.pdf.
- Drent, M., Zandee, D., & Maas, E. (2015). *Defence matters: more urgent than ever*. The Hague, Netherlands. Retrieved from https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence_matters_report_clingendael_apr2015.pdf.
- Duna, D., & Dăncuță, R.-C. (2014). The Common European Army Project between the National Defence Preferences of the Member States and the Geostrategic Challenges at the Eastern Borders of the EU. *Eurotimes*, 18, 55.
- Durántez Prados, F. Á. (2015). Paniberismo e Iberoфонía Definición y articulación de un espacio multinacional de países de lenguas ibéricas. *Diplomacia. Siglo XXI*, (85), 10. Retrieved from <http://isdiber.org/wp-content/uploads/2015/07/Paniberismo-e-Iberoфонía.pdf>.
- EFE - Redacción Internacional. (2013). Cronología de las Cumbres Hispano-Portuguesas. Retrieved May 10, 2018, from https://www.eldiario.es/politica/Cronologia-Cumbres-Hispano-Portuguesas_0_131587091.html.
- Europapress. (2015). Los 28 activan la cláusula de defensa colectiva para apoyar a Francia.
- European External Action Service. (2016). Military and civilian missions and operations.
- European External Action Service. (2018). Permanent Structured Cooperation - PESCO.
- Ferreira Gomes, N. E. (2017). *España y Portugal en el espacio iberoamericano: coincidencia en las prioridades de política externa*. Madrid. Retrieved from <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/88e57f8f-e83e-49e4-9817-76551a6b1e8a/DT11-2017-FerreiraGomes-Espana-Portugal-espacio-iberoamerican-coincidencia-prioridades.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1509987679510>.
- Fiott, D. (2015). *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Bruselas. Retrieved from <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/05/ep79.pdf>.
- García González, J. I. (2016). La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI*, 0(42), 217-239. <https://doi.org/10.5209/RUNI.53794>.
- Gómez Adeva, A. (2017). *Documento Opinión 22/2017. Las Islas Salvajes: la mar como punto de encuentro*. Madrid. Retrieved from http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO22-2017_IslasSalvajes_GomezAdeva.pdf.
- Kempin, R., & Scheler, R. (2015). L'intégration différenciée peut-elle débloquent la PSDC? *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/>

fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/integration-differenciee-debloquer.

- Lykke, A. F. (1989). Defining Military Strategy = E + W + M. *Military Review*, LXIX(5). Retrieved from <http://cgsc.contentdm.oclc.org/cdm/singleitem/collection/p124201coll1/id/504/rec/10>
- MAEC. (2016). *Ficha Pais. Portugal. Republica Portuguesa*. Madrid. Retrieved from http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/portugal_ficha_pais.pdf.
- Maio, H. T. (2013). *Pooling and Sharing entre Portugal e Espanha: contributos para a definição de uma estratégia*. Instituto Superior de Estudos Militares (IESM). Retrieved from [http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9952/1/TII_Cor_Maio_Pooling %26 Sharing entre Portugal e Espanha_final.pdf](http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9952/1/TII_Cor_Maio_Pooling%26SharingentrePortugaleEspanha_final.pdf).
- Major, C., & Mölling, C. (2014). The Framework Nations Concept. Germany's Contribution to a Capable European Defence. *Stiftung Wissenschaft Und Politik*, (SWP Comments 2014/C 52), 4. Retrieved from https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C52_mjr_mlg.pdf.
- Massart, P. (2017). Make European Defense Cooperation a Reality - Carnegie Europe - Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved May 15, 2017, from <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/67817>.
- Mölling, C. (2015). *State of play of the implementation of EDA's pooling and sharing initiatives and its impact on the European defence industry*. Brussels. <https://doi.org/10.2861/242800>.
- Moncloa. (2015). *XXVIII Cumbre Hispano-Portuguesa*. Madrid. Retrieved from <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2015/190615hispanolusa.aspx>.
- Moreira de Sá, T. (2015). *Política Externa Portuguesa* (1ª). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Naim, M. (2009). Minilateralism. The magic number to get real international action. Retrieved May 10, 2018, from <http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>.
- Nissen, C. (2015). *European Defence Cooperation after the Lisbon Treaty. The road is paved for increased momentum*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS). Retrieved from http://www.diis.dk/files/media/publications/publikationer_2015/diis_report_06_european_defence_cooperation_after_the_lisbon_treaty_web.pdf.
- Observador.pt. (2017). Cimeira ibérica: novos acordos e mais cooperação transfronteiriça. Retrieved May 10, 2018, from <https://observador.pt/2017/05/30/cimeira-iberica-novos-acordos-e-mais-cooperacao-transfronteirica/>.
- Pannier, A. (2015). Le « minilatéralisme » : une nouvelle forme de coopération de défense. *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/fr/>

publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/minilateralisme-une-nouvelle-forme.

- Parent, R. (2015). *Pooling & sharing: Member States' engagement and the support by the EU*. Bruselas. <https://doi.org/10.2861/68811>.
- Patrick, S. (2014). The Unruled World. The Case for Good Enough Global Governance. *Foreign Affairs*, 93(1). Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-12-06/unruled-world>.
- Pertusot, V. (2015). Défense européenne : enfin du nouveau. *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/sommaires-de-politique-etrangere/defense-europeenne-revisitee>.
- Rahbek-Clemmensen, J., & Rynning, S. (2015). Le partage des capacités militaires : impasse ou avenir ? *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/partage-capacites-militaires>.
- Rivero, Á. (2017). *ARI 47/2017. Portugal y España: los efectos de la crisis en las relaciones institucionales peninsulares*. Madrid. Retrieved from <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7c34ec37-317f-42b4-bb00-2afd139d0212/ARI47-2017-Rivero-Portugal-Espana-efectos-crisis-relaciones-institucionales.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7c34ec37-317f-42b4-bb00-2afd139d0212>.
- Rogers, J., & Gilli, A. (2013). *Enabling the future: European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues. European Union Institute for Security Studies - Report* (Vol. May). <https://doi.org/10.2815/31769>.
- Sánchez Bardón, L. (2015). Crónica de la semana. España-Portugal: Más primas y menos hermanas. *Goldenspain.com*. Retrieved from http://www.goldenspain.com/cronica-de-la-semana/669-espana-portugal-mas-primas-y-menos-hermanas?acm=621_70.
- Sanger, D. E., & Haberman, M. (2016). Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack. Retrieved May 10, 2018, from <https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html>.
- Shanker, T., & Erlangerjune, S. (2011). Blunt U.S. Warning Reveals Deep Strains in NATO. *New York Times*, (June 10). Retrieved from http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11nato.html?_r=0.
- Silva Machado, M. (2012). «Pooling & sharing» ibérico. Retrieved May 10, 2018, from <https://www.dn.pt/opiniaio/opiniaio-dn/convidados/interior/pooling-sharing-iberico-2775674.html>.
- Traynor, I. (2011). US defence chief blasts Europe over Nato. Retrieved May 10, 2018, from <https://www.theguardian.com/world/2011/jun/10/nato-dismal-future-pentagon-chief>.

Valasek, T. (2011). *Surviving austerity: The case for a new approach to EU military collaboration*. Londres. Retrieved from https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_981-141.pdf.

Vieira, A. (2014). Portugal e Espanha reforçam cooperação na defesa para combater a falta de recursos. Retrieved December 1, 2015, from <http://www.publico.pt/politica/noticia/portugal-e-espanha-reforcam-cooperacao-na-defesa-para-combater-a-falta-de-recursos-1638648>.

Artículo recibido: 4 de mayo de 2018.

Artículo aceptado: 29 de mayo de 2018.
