



DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN 12/2017

Programa de « de Futuros»

La Cooperación Estructurada Permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa?

Beatriz Cózar Murillo

Máster en Estudios de la Unión Europea por la Universidad de Salamanca

Resumen

El presente artículo examina de forma exhaustiva el mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente contemplado en el Tratado de la Unión Europea y los obstáculos que han impedido su puesta en marcha. Se analizan las posibles ventajas que se derivarían de su activación, todo ello teniendo en cuenta el contexto actual en el que nos encontramos que se analizará en gran medida a la luz de la Estrategia Global de la UE y del *Brexit*. Finalmente, se expondrán los últimos avances institucionales que permitirán determinar si nos encontramos ante el impulso definitivo que necesita tanto la CEP para su activación como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en general.

Palabras clave

Unión Europea (UE), Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), Cooperación Estructurada Permanente (CEP), Estrategia Global de la Unión Europea (EGUE), *Brexit*, Documento de Reflexión sobre el futuro de la Defensa europea.

Abstract

This article examines the mechanism of Permanent Structured Cooperation (PESCO) enshrined in the Treaty of the European Union and the obstacles that have impeded its implementation. The potential benefits of its activation are outlined, all in the light of the context we are currently experiencing, which is largely analyzed in the light of the EU Global Strategy and Brexit. Finally, we will present the latest institutional advances that will determine if we are faced with the definitive impetus needed by both the CEP for its activation and the Common Security and Defense Policy (CSDP) in general.

Keywords

European Union (EU), Common Security and Defence Policy (CSDP), Permanent Structured Cooperation (PESCO), European Union's Global Strategy (EUGS), Brexit, Reflection paper on the future of the European Defence.

«La Cooperación Estructurada Permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa?»

Introducción

El año en el que se cumple el sesenta aniversario de la firma de los Tratados de Roma será difícilmente olvidable. La Unión Europea se encuentra en un punto de inflexión, debido al contexto actual marcado, entre otros factores, por las consecuencias de la crisis económica y financiera, la tragedia de los refugiados, el auge del terrorismo, la llegada de Donald Trump al poder, la actitud de Rusia, la mayor relevancia de los países emergentes y, como no, por la situación ocasionada por la decisión de Reino Unido de abandonar el proyecto de integración.

Estos factores han conducido a un clima de inseguridad en la Unión que ahora se pretende aprovechar como motor de cambio. Ha sido precisamente el sentir que el proyecto europeo esté en entredicho lo que ha provocado que ciertas materias vuelvan a ponerse sobre la mesa de tal forma que en la actualidad se percibe una mayor voluntad política para emprender acciones comunes. La seguridad tanto dentro, como fuera de nuestras fronteras ha sido uno de los temas que ha resurgido con más fuerza en las agendas políticas europeas y nacionales. Los acontecimientos de los últimos años han ido erosionando paulatinamente la arquitectura de seguridad y defensa de la Unión y han hecho que la seguridad, ese aspecto de nuestras vidas que se daba por garantizado, deba reforzarse. Sin embargo, las amenazas ya no revisten la misma naturaleza que en el año 2003 cuando se aprobó la Estrategia de Seguridad y, por ello, nuevas medidas, tales como la Estrategia Global, deben proponerse y adoptarse.

Ante nosotros se presenta un escenario complejo donde se concentran un elevado número de intereses en juego, tanto mundiales y europeos, como nacionales. Ante esta situación a la Unión Europea no le resta otra opción que reaccionar con todos los instrumentos, medios y recursos que tiene a su alcance para tratar de reforzar la cohesión y desarrollo interno, así como fortalecer su papel como un actor global y estratégico en un mundo multipolar.

Entre todas las novedades que aportó el Tratado de Lisboa, la Política Exterior y de Seguridad Común atrajo una mayor atención que otras políticas debido a las peculiaridades que entraña, tanto en su configuración como en su desarrollo práctico. No es sino una política integrante de ésta, la rebautizada Política Común de Seguridad y Defensa, la que está revitalizándose gracias al momento político, jurídico, económico y social en el que nos encontramos.

Tras años de inusitado dinamismo, la Política Común de Seguridad y Defensa se sumió en un largo proceso de hibernación que está tratando de revertirse en la actualidad gracias al aumento de la voluntad y del compromiso político. Esto será posible si consiguen ponerse en marcha los instrumentos de flexibilidad de los que se dotan los tratados, si se persigue una mejora tanto en el desarrollo de las capacidades civiles y militares, como en el despliegue de fuerzas de reacción rápidas, y si se acomete la ya anunciada reforma del sistema de financiación de las operaciones de gestión de crisis que puede emprender la Unión.

El presente estudio se inserta dentro de la dimensión de Seguridad y Defensa de la Unión Europea y se centrará únicamente en el progreso en la profundización de la vía militar. Concretamente, el objeto de esta investigación reside en el análisis exhaustivo de uno de los mecanismos de flexibilidad, la Cooperación Estructurada Permanente, y su potencial aplicación en la actualidad. Todo ello con el propósito último de determinar si la activación de este mecanismo se identifica con el impulso final que precisa la Política Común de Seguridad y Defensa.

La razón fundamental que da base a la presente investigación radica en el hecho de que la Cooperación Estructurada Permanente vuelve a ser un tema de suma actualidad y el seguimiento de la cuestión ha adquirido relevancia en los últimos meses. Las Instituciones no se centran ya en su mención como un mero instrumento de flexibilidad contemplado en los Tratados, sino que las actuaciones van encaminadas a su puesta en marcha, es decir, a darle vida. Por lo tanto, este puede llegar a ser valioso al tratar de identificar el giro que está sufriendo la CEP en la actualidad y los posibles escenarios en los que se desenvolverá si finalmente los Estados muestran voluntad y compromiso político para activarla.

Gracias al examen de la cuestión a la luz del Derecho de la Unión Europea y de fuentes doctrinales relevantes en la materia, pero también en el análisis de los últimos documentos adoptados por las Instituciones, se trata de esclarecer en el cambio de enfoque que se le ha dado a la materia y los pasos que se están dando para conseguir su implementación.

Una vez examinado el marco legal que da fundamento a la Cooperación Estructurada Permanente, intentaremos esclarecer cuáles han sido – y siguen siendo – los obstáculos que han impedido su puesta en marcha. Seguidamente pasaremos a exponer una visión del contexto actual a la luz de la Estrategia Global de Seguridad para, posteriormente, determinar si este instrumento de flexibilidad sigue guardando valor añadido en la actualidad y qué ventajas supondría su activación en los próximos meses. A continuación presentaremos una visión de futuro en la que el *Brexit* ocupará un lugar central, así como las últimas propuestas de las Instituciones europeas que influirán de forma determinante en la decisión final de activar o no la Cooperación Estructurada Permanente. Pondremos fin al presente artículo con unas conclusiones que, debido a la actualidad de la materia, sólo podrán presentarse como provisionales.

La Cooperación Estructurada Permanente: ¿Una continua carrera de obstáculos?

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supuso un notable avance en el proceso de integración europea que se hizo notar en la mayoría de los ámbitos de actuación de la Unión. Fruto en gran parte del difunto Tratado Constitucional, esta reforma reflota en esencia el pilar intergubernamental, sobre todo en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El nuevo Tratado le otorga un lugar privilegiado a su regulación al contemplarla en el Tratado de la Unión y no en el Tratado de Funcionamiento, de tal forma que surge una regulación dual al diferenciarse la localización de esta política de la del resto¹.

Entre otros hitos, puede señalarse que gracias a la reforma surgió el Servicio Europeo de Acción Exterior que ocasionó un cambio en la estructura institucional de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), se reforzó la figura del Alto Representante dotando así a la Unión de una mayor coherencia y visibilidad, y la Agencia Europea de Defensa (AED) pasó a estar contemplada en los Tratados. Además de contribuir al desarrollo progresivo y refuerzo tanto de la PESC como de la PCSD, se extendió el ámbito material de aplicación de esta última al aumentarse las categorías que integran las operaciones de gestión de crisis – misiones Petersberg – que puede desarrollar la Unión.

Si algo caracteriza esta reforma en el seno de la Seguridad y la Defensa es la absoluta naturaleza intergubernamental de sus disposiciones y el alto nivel de flexibilidad² con el que se dota al sistema a través de los denominados *instrumentos de flexibilidad*. Junto con la ya conocida cooperación reforzada incluye la Cooperación Estructurada Permanente (artículo 42.6 del TUE), la cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 del TUE) y la cláusula de solidaridad (artículo 222 TFUE).

A lo largo de este epígrafe examinaremos precisamente la configuración actual de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) contenida en los Tratados. Al hilo de este análisis intentaremos dilucidar los impedimentos que se han presentado a lo largo de su existencia, dificultades de tal índole que han hecho imposible su activación.

Adentrándonos ya en materia, la CEP, *ex* artículo 42.6 del TUE, se erige como un mecanismo de cooperación institucionalizado en materia de defensa, en virtud del

1 Vid. NAVARRO PORTERA, M. A., «El Tratado de Lisboa y el futuro de la acción exterior de la Unión Europea en un mundo globalizado», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 24, 2009.

2 Vid. DE CASTRO RUANO, J. L., «La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº especial 01, 2015, pp. 19 – 48.

cual aquellos Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes, podrán avanzar más rápido y de forma más estrecha en el desarrollo de sus capacidades militares. Al igual que la cooperación reforzada, se articula como un mecanismo voluntario y que se sostiene sobre la base de la flexibilidad³. En el caso de la PCSD, rincón más intergubernamental de la PESC, la apuesta por la «flexibilidad» es aún mayor en comparación con otros ámbitos de actuación de la Unión.

Basta con leer el artículo 46 para comprobar el alto grado de flexibilidad del que está dotado este dispositivo, tanto en los requisitos para formar parte de ella – abierto a todos los Estados miembros – y criterios que deben reunirse – los establecerán los Estados⁴ –, como en el proceso de toma de decisiones. La flexibilidad en este último punto queda justificada por la aplicación de la mayoría cualificada en el establecimiento del mecanismo, la participación de nuevos Estados y en la suspensión de uno de los participantes⁵. En consecuencia, ningún Estado ostenta poder de veto, lo que no deja de ser una novedad pues en aquellos aspectos de las políticas más influenciadas por la vertiente intergubernamental suele imperar la unanimidad. Este sistema se reserva, no obstante, para la adopción del resto de decisiones, aunque al igual que en la votación por mayoría cualificada, sólo participarán aquellos Estados integrantes de la Cooperación.

El carácter exclusivo o inclusivo del mecanismo ha propiciado un debate del que han surgido posiciones diametralmente opuestas. De un lado, la visión basada en una Cooperación inclusiva defiende que la participación esté abierta a todos aquellos Estados miembros que lo deseen, de tal forma que favorecería que la participación y contribución de un mayor número de Estados en el desarrollo de sus capacidades militares⁶. De otro, la visión exclusivista sostiene que la CEP se concentrará en torno a un grupo de Estados – fundamentalmente Francia, Reino Unido, Alemania, España,

3 Las principales diferencias entre CEP y cooperación reforzada pueden encontrarse en RUIZ CAMPILLOS, X. y BARROSO CORTÉS, F. S., «La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España», *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo 37/2009, 2009, pp. 33 – 34.

4 La regulación es ambigua al referirse a «criterios más elevados de capacidades militares» y que nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado. El legislador no optó por regular claramente cuáles son estos criterios o requisitos de acceso a la CEP, sino que éstos serán establecidos por los propios Estados participantes. Sí se prevé en el artículo 46 que si un Estado miembro deja de cumplir los criterios o no puede asumir los objetivos contemplados en el Protocolo número 10 podrá suspenderse su participación. Por tanto, el mantenimiento del cumplimiento de los criterios establecidos condiciona la permanencia en el mecanismo.

5 *Vid.* RUIZ CAMPILLOS, X. y BARROSO CORTÉS, F. S., *loc. cit.*, p. 39; y REGALADO DE LOS COBOS, G., «Criterios y compromisos en la Cooperación Estructurada Permanente», *Documentos de Seguridad y Defensa*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, nº 42, 2011, pp. 42 – 43.

6 RUIZ CAMPILLOS, X. y BARROSO CORTÉS, F. S., «La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España», *OPEX Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo 37/2009, 2009, p. 31.

Italia y Portugal – que no tendrán en cuenta el potencial de los pequeños Estados que, por lo general, cuentan con menos capacidades, disminuyendo el espíritu propio del proceso de integración europea⁷. También apuntan que sería un desafío técnico el poder garantizar la participación de todos los Estados miembros, aunque no debe olvidarse que el propósito de la CEP no consiste en que los aun veintiocho Estados participen en los mismos proyectos e iniciativas⁸.

El resultado de este debate marcará, en gran medida, el impacto que podría tener la CEP sobre el proceso de integración, pues no es lo mismo que tenga un carácter inclusivo y albergue a todos aquellos países que cumplan con los requisitos puedan formar parte de ella, a que este mecanismo se convierta en una especie club selecto de Estados. El objetivo que se propusieron los decisores comunitarios al regular esta cuestión reside en que mediante el empleo de mecanismos de cooperación flexible se garantice el triunfo de una especie de sinergia institucional que contagie al resto de Estados miembros⁹, de forma tal que proporcionen un mayor número de capacidades y se dé un paso más en la integración en el plano de la defensa.

Sin embargo, ello no es óbice para que en este mecanismo deban participar todos aquellos Estados que no cumplan de forma certera un nivel adecuado de exigencias. Es decir, la virtualidad de la CEP reside en su configuración como un mecanismo para cooperar de forma más estrecha y avanzar más en la defensa europea, de tal forma que si se permite la entrada a todo aquel que no acredite contar con las capacidades suficientes o que no haya contraído compromisos más elevados y exigentes, contaremos con una CEP implementada, pero cuya virtualidad no se apreciará. Esto será así en la medida en que no se diferenciará de otros mecanismos o medidas que introducen flexibilidad en el sistema. Por tanto, debe plantearse a nivel institucional si los criterios establecidos en el Tratado y el Protocolo deben reforzarse a fin de asegurar que la CEP va a preservar su virtualidad con su puesta en marcha.

A pesar de que sean precisamente estos países los que han promovido una Cooperación inclusiva, el debate está asegurado por su estrecha relación con las distintas concepciones que existen en el seno de la UE sobre qué es Europa y cuáles su papel en la escena internacional¹⁰. De esto se deriva el primer obstáculo que ha frenado el desarrollo práctico de la CEP, que no es otro que la propia concepción de la defensa en cada Estado miembro. La heterogeneidad en la UE ha pasado a ser un aspecto negativo en este ámbito en el sentido de que debido a las distintas tradiciones militares existentes, junto con hechos históricos del siglo pasado, la seguridad y la

7 BARROSO CORTÉS, F. S. «El impacto de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) sobre la Comunidad de Seguridad Europea», *UNISCI Discussion Papers*, nº 34, 2014, p. 84.

8 Debe prestarse atención al estatuto concreto de Dinamarca contenido en el Protocolo nº 22.

9 RUIZ CAMPILLOS, X. y BARROSO CORTÉS, F. S., *loc. cit.*, p. 21.

10 BARROSO CORTÉS, F. S., *loc. cit.*, p.32.

defensa no tiene el mismo alcance en los Veintiocho. La existencia de diferentes culturas estratégicas está ineludiblemente ligada a otro impedimento: la falta de compromiso y voluntad política por parte de los Estados miembros. No es una cuestión baladí pues son estos Estados los que le atribuyen competencias a la UE para actuar, de manera que para avanzar en la consecución de objetivos comunes, la asunción de compromisos es imprescindible.

En el plano de la seguridad y la defensa la cuestión se acentúa pues es una materia tradicionalmente considerada como el núcleo de la soberanía, aquella parcela de poder en la que los Estados no desean la intervención de la UE. Sin embargo, los Estados demuestran tener cierta voluntad política que finalmente no llega a plasmarse en obligaciones jurídicas concretas. A lo largo de los siguientes epígrafes se irá comprobando si efectivamente estamos asistiendo al nuevo despertar de la PCSD y, con él, a la posible activación de la CEP, denominada por algunos autores y por el propio Jean-Claude Juncker como *the sleeping beauty of the European Defence*¹¹.

Retomando el hilo conductor, los artículos 42.6 y 46 del TUE se ven completados por el Protocolo número 10 de los Tratados. El artículo 1 recoge los dos objetivos a los que se comprometen aquellos Estados que deseen participar en el mecanismo. En primer lugar, se comprometen a acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa mediante el desarrollo tanto de sus contribuciones nacionales, como de la participación, cuando sea necesario, en fuerzas multinacionales, en programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia Europea de Defensa (AED). Se pone el acento en la obligación de los Estados de ir desarrollando progresivamente sus capacidades militares lo que, a la postre, debería traducirse en un mayor número de efectivos desplegados puestos a disposición de la UE.

No es una cuestión trivial que este asunto se aborde en primer lugar, debido precisamente a que la falta de capacidades ha sido una constante en la UE. Ya en el Objetivo de Helsinki (diciembre de 1999) se establecían las metas necesarias para conseguir un mayor desarrollo de las capacidades basándose en consideraciones cuantitativas. La insuficiencia de capacidades ha sido uno de los principales obstáculos que han impedido la puesta en marcha de la CEP, puesto que el nivel de capacidades que ostentan los Estados miembros no se corresponde con el que efectivamente pueden desplegar en la práctica¹².

11 Vid. MAURO, F., «Permanent Structured Cooperation. The Sleeping Beauty of European Defence», *Analysis, Group de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité*, 2015; y Discurso pronunciado por el Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, en la Conferencia de Praga sobre Defensa el 9 de junio de 2017. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm.

12 Según datos de la Comisión menos del 3% de las tropas europeas, es decir, unos 40.000 efectivos, son desplegadas debido a la falta de interoperabilidad y de equipamiento. Esta cifra está muy lejos de alcanzar la estadounidense que cuentan hoy en día con la posibilidad de desplegar 190.000 tropas.

En segundo lugar, el apartado b) hace referencia al *Headline Goal 2010*, basado en una finalidad cualitativa, el foco se pone en ser más eficaces y responder de forma más rápida ante crisis y conflictos internacionales a través de los denominados *battlegroups* o grupos de combate¹³. Serán los efectivos integrantes de tales agrupaciones los que puedan configurarse como una agrupación táctica y sean capaces de emprender las misiones *Petersberg plus*, contempladas en el artículo 43. Igualmente, en este apartado se hace referencia al transporte y a la logística – dos áreas que se plantean como uno de los talones de Aquiles de la UE – y al hecho de que las capacidades también se necesitan para atender las solicitudes de las Naciones Unidas. Esto ocurrió, por ejemplo, en el caso de la misión de gestión de crisis ejecutada en la República Democrática del Congo¹⁴.

Sin embargo, si algo tienen en común la CEP y los *battlegroups* es que no han sido traducidos a la práctica desde que se concibieron en sede del fallido Tratado Constitucional, debido principalmente a problemas derivados de su sistema de financiación. Los costes asociados a la CEP deberán ser asumidos por aquellos Estados que participen en el mecanismo y los relativos a los *battlegroups* recaerán sobre el Estado o Estados que conformen el grupo de combate. Es decir, se sigue el principio *costs lie where they fall*, también aplicable en el marco de la OTAN. Por tanto, que el *battlegroup* que esté en alerta – normalmente suelen ser dos – sea una coalición multinacional o nacional influye, pues los costes que deben sufragarse se verán incrementados o disminuidos para los Estados afectados. El resultado ha sido la renuencia por parte de los Estados a aportar esta gran suma, puesto que el mecanismo Athena, previsto para la financiación de los gastos comunes¹⁵, sólo cubre entre el 10 y el 15% del total¹⁶.

Información disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf.

13 Siguiendo la definición de Ruiz Campillos y Barroso Cortés, *loc. cit.*, p. 39, podemos decir que el concepto de *battlegroups* o grupos de combate apareció en junio de 2004 en el Comité Militar de la UE y se adoptó a través de la Conferencia Militar de Capacidades Militares de noviembre del mismo año. Un grupo de combate está integrado por unos 1.500 efectivos junto con los elementos de apoyo con la peculiaridad de que deben ser desplegados cinco días después de la aprobación de una operación por el Consejo de la UE y deben ser sostenibles por un mínimo de 30 días y un máximo de 120 días.

14 No sólo ha ocurrido en esta ocasión pues también contamos con otros ejemplos tales como el de Mali. Además, podría señalarse, entre otras, la experiencia de la Misión de Policía en Bosnia en la que la UE tomó el relevo de las Naciones Unidas. Al margen de la estrecha cooperación que se efectúa con esta Organización, cabe destacar el apoyo indirecto ofrecido por la UE a través de la Unión Africana en el caso de la operación AMIS II en Sudán.

15 El principal problema que plantea este mecanismo es precisamente la delimitación de qué ha de entenderse por «gastos comunes». Las normas que dan base al mecanismo Athena pueden consultarse en: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/athena/>.

16 GIRONA, C. «Relanzando la respuesta rápida militar: Los *battlegroups*», *UNISCI*, nº 42, 2016, p. 262.

Este sería precisamente uno de los principales obstáculos que se encuentran a la hora de decidir si desplegar o no un *battlegroup*. Los Estados cuya agrupación esté en espera son los que deben asumir el gasto en caso de despliegue, por lo que resulta fácil que muestre su negativa votando en contra de dicho despliegue en sede del Consejo. El Estado no tendrá en cuenta los factores puramente económicos, sino que también intervienen las necesidades internas en el caso de que, por ejemplo, esté desarrollando una misión nacional en un tercer Estado. Ante esta situación cabe plantearse hasta qué punto estarán dispuestos los Estados miembros a ser solidarios con el resto y permitir el despliegue de su batallón o de sus fuerzas integradas en una coalición multinacional. Andersson añade a los impedimentos planteados por los costes y por la posibilidad de que las tropas sean necesarias en casa, el hecho de que quizás otro motivo por el que nunca lleguen a desplegarse sea que el envío de un batallón no sea la forma correcta de responder a la crisis que se plantee¹⁷. No debe olvidarse la limitación temporal intrínseca asociada al propio concepto de *battlegroup*.

Una forma de impulsar su aplicación consistiría en la revisión de su sistema de financiación a través del establecimiento de un fondo común. Esto está abordándose en la actualidad gracias a la propuesta de la Comisión de crear un Fondo Europeo de Defensa y sobre la que profundizaremos en un apartado posterior. No obstante, este Fondo Europeo de Defensa no debe confundirse con el fondo de inicio previsto en el artículo 41.3, párrafo segundo, del TUE¹⁸, pues la propuesta de la Comisión no encuentra su base en esta disposición. Podríamos decir que se trata de un fondo configurado *ex novo* y, por tanto, a través de su puesta en marcha contaríamos con un nuevo instrumento de financiación para las cuestiones militares, pero que no se corresponde con el previsto en el Tratado. Hoy por hoy, no contamos con ningún indicio que indique la pronta constitución de este fondo inicial.

Con la revisión del sistema de financiación a través del Fondo Europeo de Defensa, todos los Estados contribuirían de alguna forma incluso cuando su agrupación no se encuentre en alerta. No obstante, resta ver si, aun contando con un nuevo sistema de financiación más equitativo, los Estados siguen siendo reticentes a la hora de enviar a sus nacionales a las misiones de gestión de crisis, pues no dejan de ser vidas de tu país en juego y no del país vecino.

Pese a los problemas de financiación que puedan entrañar, los *battlegroups* están listos militarmente desde hace diez años, pero no políticamente¹⁹. Aunque sí es cierto

17 ANDERSSON, J. J., «If not now, when? The Nordic EU Battlegroup», *EU Institute for Security Studies, ISSUE Alert*, nº 11, 2015, p. 2.

18 Artículo 41.3, párrafo segundo: «Los preparativos de las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42 y en el artículo 43 que no se imputen al presupuesto de la Unión se financiarán mediante un fondo inicial constituido por las contribuciones de los Estados miembros».

19 BARCIKOWSKA, A., «EU Battlegroups – ready to go?», *EU Institute for Security Studies, Brief*

que en tiempos de crisis se han efectuado menos operaciones militares, cuando se ha adoptado la decisión de emprenderlas se han llevado a cabo rondas en las que cada país ha decidido qué aportar en ese momento concreto en lugar de optar por el despliegue del *battlegroup* que correspondiese según la lista configurada a tales efectos²⁰. De todo esto se extrae que quizás deba realizarse una reconfiguración de los *battlegroups* a fin de poner solución a los problemas que hasta ahora han hecho imposible su despliegue. En este momento se están discutiendo propuestas para reforzar su relevancia, facilidad de uso y capacidad de despliegue, así como su modularidad, preparación y financiación²¹.

Volviendo al articulado del Protocolo, debemos examinar ahora el artículo 2²² que prevé los medios para conseguir los objetivos enumerados en el artículo precedente. En primer lugar, se hace referencia a la cooperación para poder alcanzar el nivel de gastos de inversión en equipos de defensa y la revisión periódica de tales objetivos en función del entorno de seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión. Se alude precisamente al nivel de gasto en defensa, uno de los mayores frenos a los que se ha enfrentado la PCSD y la CEP en particular.

En los años más azotados por la crisis económica y financiera, los Estados no han dudado en recortar sus presupuestos, así que pocos Estados alcanzan hoy por hoy el nivel de gasto del 2% del PIB acordado en la Cumbre de la OTAN de Gales en 2014. Este nivel de gasto se estableció con vistas a 2024, pero no ha sido ajeno a disputas políticas por ser, si no el principal, uno de los criterios más exigentes en el plano de la defensa. No obstante, podrían entrar a formar parte de la CEP aquellos Estados que no llegan a esa cifra como ocurre, por ejemplo, en el caso de España que, a pesar de situarse a favor de la CEP contó en 2014 con un 0,9% del PIB destinado a defensa²³.

En relación con la CEP esta afirmación del nivel de gasto en el 2% debe matizarse pues en los criterios no encontramos referencia alguna a este porcentaje. Santopinto señala que aunque no se mencione explícitamente que deba producirse un aumento de los presupuestos en materia de defensa, la CEP obliga a los Estados a mantener un presupuesto alto en defensa si no quieren ser excluidos del mecanismo²⁴. Quizás

Issue, nº 40, 2013, p. 4.

20 En 2015 casi consigue desplegarse el *battlegroup* nórdico pero finalmente no se consiguió. Vid. ANDERSSON, J. J., «If not now, when? The Nordic EU *Battlegroup*», *EU Institute for Security Studies, ISSUE Alert*, nº 11, 2015.

21 ANDERSSON, J. J., «Adapting the *Battlegroups*», *EU Institute for Security Studies*, nº 1, 2017, p. 1.

22 Véase artículo 2 del Protocolo número 10 contenido en el Anexo I.

23 Última cifra facilitada por la base de datos de la Agencia Europea de Defensa. Disponible en: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>. Último acceso: 11 de junio de 2017.

24 SANTOPINTO, F., «Réfome des traités: Une `coopération structurée permanente` » pour mieux armer l'UE», *Note d'Analyse, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité*, 2007, p. 3.

debería plantearse la reducción oficial de este porcentaje para lograr que un mayor número de Estados consiga alcanzarlo y, por ende, hacer de la CEP un mecanismo inclusivo y con un alto nivel de inversión.

No es de extrañar que la defensa haya sido una de las materias más afectadas por la crisis económica y financiera, ya que había otros intereses en juego y se pretendía evitar la realización de mayores recortes en otros ámbitos como, por ejemplo, la salud o la educación. Sin embargo, que tenga atribuido un menor porcentaje del PIB no significa que los Estados sean ajenos al contexto actual y que obvien la necesidad de proteger a la ciudadanía tanto dentro como fuera de sus fronteras. Además, actuando en una doble vertiente, como Estado a nivel individual y como Estado miembro de la UE. De esta forma, mientras que en la Unión Europea la inversión en defensa ha ido disminuyendo con el paso de los años, en Estados Unidos ha ocurrido lo contrario y seguirá aumentando según las declaraciones del Presidente, Donald Trump²⁵. En la actualidad, el presupuesto en defensa de la UE – la suma de los presupuestos nacionales de defensa – se sitúa en 227 billones de euros (1,34% PIB) y el de Estados Unidos en 545 billones de euros (3,3% PIB), una diferencia más que significativa.

Podría decirse que junto con el insuficiente desarrollo de las capacidades militares este ha sido y sigue siendo el principal problema que tiene la UE en el ámbito de la defensa. Estos dos obstáculos se presentan como una unión natural, van de la mano, sin uno no podemos mejorar en el otro y viceversa. La puesta en marcha de la CEP requeriría una sólida base presupuestaria que facilitase un mayor desarrollo de capacidades para que la activación del mecanismo no quede en un mero desiderátum y se consiga dar un paso firme en la integración.

En segundo lugar, los Estados se comprometen a tender hacia la convergencia en los instrumentos de defensa a través de la puesta en común (*pooling*) y, cuando sea necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa, propiciando la cooperación en ámbitos formativos y logísticos. Por su parte, el tercer compromiso se concreta en el refuerzo de la disponibilidad, interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas. Como ya hemos visto estos son problemas propios de los *battlegroups* y que están tratando de solventarse.

En cuarto lugar, asumen el compromiso de cooperar para garantizar que se toman las medidas necesarias para colmar las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades. En este apartado vuelve a hacerse referencia a la OTAN para hacer hincapié en que se seguirán teniendo en cuenta los compromisos contraídos en el marco de esta Organización y que sigue siendo la base de la defensa colectiva europea.

25 SHEAR, M. D. & STEINHAEUER, J. (27 de febrero de 2017). Trump to Seek \$54 Billion Increase in Military Spending. *The New York Times*. Recuperado de: https://www.nytimes.com/2017/02/27/us/politics/trump-budget-military.html?_r=0.

En último lugar, se establece que los Estados deben participar cuando sea necesario en el desarrollo de programas comunes o europeos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa. Esto enlaza directamente con el siguiente artículo, el número 3, en tanto que la AED adquiere cierto protagonismo en la CEP al tener encomendada la evaluación periódica de las contribuciones de los Estados miembros participantes en el mecanismo, y la presentación de informes, al menos, una vez al año²⁶. Esto podría guardar relación con la transparencia y la rendición de cuentas, tareas pendientes impulsadas por las Instituciones. Sin embargo, la Agencia se limitará únicamente a las dos funciones señaladas, ya que las decisiones relacionadas con las contribuciones y los objetivos concretos que se estimen en relación con la CEP serán tomadas por los propios integrantes del instrumento. Según Ruiz Campillos y Barroso Cortés, esto tendría sentido pues son los Estados participantes los que querrán tener la última palabra sobre qué hacer y que no en el seno de la CEP, con independencia de la actuación de la AED²⁷.

A día de hoy los Estados han participado en numerosos programas y proyectos de investigación, pero las mejoras en el seno de la AED no han sido abundantes y, de ahí que su papel deba reforzarse. Ello podría deberse a la resistencia mostrada por los Estados miembros a alcanzar una industria de defensa común, lo que nos llevaría a evitar duplicidades y, consecuentemente, reducir los costes en la UE. Este es el último obstáculo que podemos identificar, la ausencia de un mercado común de defensa común²⁸. Debe destacarse que sin la existencia de esta Agencia las posibilidades de obtenerlo decaerían y seguiríamos contando con un mercado heterogéneo y fragmentado en el futuro²⁹.

Así las cosas, tras haber ido deduciendo los obstáculos con los que se ha encontrado la CEP a lo largo de su vigencia, podemos afirmar que son, en términos generales, los mismos impedimentos a los que se enfrenta la PCSD en general, y que fueron puestos de relieve en el Consejo Europeo de diciembre de 2013³⁰. A modo de recopilación podemos identificar los siguientes obstáculos:

26 Vid. MOLINER GONZÁLEZ, J.A., «La Cooperación Estructurada Permanente como factor de transformación de las estructuras de seguridad y defensa», en *Documentos de Seguridad y Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, nº 42, Madrid, 2012, pp. 38 – 39.

27 RUIZ CAMPILLOS, X. y BARROSO CORTÉS, F. S., *loc. cit.*, p. 41.

28 Vid. CEBALLOS, J. L., «La reestructuración de la industria española de defensa (I): balance y estado del marco europeo», *ARI 138/2011, Real Instituto El Cano*, 2011.

29 RUIZ CAMPILLOS, X. y BARROSO CORTÉS, F. S., *loc. cit.*, p. 22.

30 Disponibles en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>. Para una mayor profundización *vid.* BALLESTEROS MARTÍN, M. A. «La Política Común de Seguridad y Defensa tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013», *Documento Análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3, 2014.

- La distinta concepción de la seguridad y la defensa en los veintiocho Estados miembros. No debe olvidarse que algunos tienen una visión más atlantista – como Reino Unido – y otros que apuestan más por la autonomía europea – como Francia.
- La falta de voluntad y de compromiso político que han hecho que la PCSD se estanque durante años. A esto habría que añadir el alto nivel de flexibilidad que juega en este campo que ocasiona que los Estados miembros finalmente asuman escasas obligaciones jurídicas concretas. Ante tanta flexibilidad cabe preguntarse si una reforma del Protocolo en la que se establecieran de forma clara los criterios a cumplir vendría a solucionar parte del problema.
- La insuficiencia de capacidades. Es preciso un aumento de éstas, pero también deben dirigirse los esfuerzos a hacer que las ya existentes sean más eficientes y eficaces.
- Los problemas derivados del sistema de financiación. La reforma del sistema se estima como pertinente en tanto que los Estados por sí solos no pueden asumir todos los costes que conlleva una operación de gestión de crisis. Recordemos que el presupuesto general de la PESC no es aplicable a las cuestiones militares (artículo 41 del TUE) y que la intervención del mecanismo Athena es muy limitada. Si a esto le sumamos que la crisis ha ocasionado una disminución en los presupuestos de defensa, la situación se complica y la puesta en marcha de la CEP se retrasa cada día más.

A pesar de que la existencia de la CEP pueda asemejarse a *una carrera continua de obstáculos*, ahora nos encontramos en un momento económico mejor, aunque aún se sientan muchas de las consecuencias de la crisis, y de las actuaciones de los Estados miembros parece derivarse un mayor voluntad política. Puede que en este contexto de revitalización o reverdecimiento de la PCSD finalmente se decida dar el impulso final a la CEP. Cuestión distinta, y que será abordada en apartados sucesivos, es precisamente si a pesar de contar su configuración legal con casi una década este mecanismo sigue entrañando algún valor añadido de forma que pueda presentarse como incentivo a los Estados miembros.

En definitiva, a pesar de que el Tratado fijaba como fecha límite para poner en marcha la CEP el año 2010, a día de hoy todavía no se ha podido activar. La PCSD en general no es ajena a los vaivenes políticos y financieros, sino que su progreso o estancamiento es fruto de los mismos. Crisis como la de los refugiados o la generada por el *Brexit* también influyen la toma de decisiones en la arena europea y, en consecuencia, los *outputs* resultantes en todos los sectores. Por tanto, pese a la gran flexibilidad contemplada en su regulación, la CEP se ha visto influenciada por todos estos factores y en el camino hacia su implementación se ha venido encontrando con numerosos obstáculos que han hecho difícil, si no imposible, que este mecanismo comience a funcionar.

Un instrumento de flexibilidad con potencial de cambio

Son tiempos de innumerables cambios y, por ello, en este trabajo no debemos olvidarnos de que el contexto político, jurídico, económico y social juega un papel crucial en el desarrollo de las políticas a todos los niveles. Centrándonos en el plano que nos atañe, el europeo, en este apartado intentaremos ofrecer una panorámica del contexto actual a la luz de la Estrategia Global de la Unión Europea. Posteriormente, intentaremos dilucidar si la Cooperación Estructurada Permanente sigue guardando hoy un especial valor y qué ventajas prácticas supondría su activación.

El cambio de paradigma

«Vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho. En el este se ha violado el orden de la seguridad europea, mientras que el terrorismo y la violencia acosan al norte de África y a Oriente Medio, así como a la propia Europa. El crecimiento económico es todavía insuficiente para satisfacer a la población en algunas partes de África, y en Asia aumentan las tensiones de seguridad, mientras el cambio climático sigue ocasionando trastornos.»³¹

De esta forma se describe el contexto actual en el prefacio de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EUGS, por sus siglas en inglés). Así, de forma concisa se exponen muchos de los factores que han ocasionado que nos encontremos en un momento turbulento y agitado, en definitiva, de cambios. En 2016 tuvieron lugar acontecimientos que sin duda condicionarán el futuro de la defensa europea. En junio se presentó la EUGS, en julio se firmó la Declaración Conjunta OTAN-UE en Varsovia y en septiembre se realizó la primera Cumbre informal de la UE en Bratislava a la que únicamente acudieron los Veintisiete, puesto que Reino Unido ya había obtenido el respaldo necesario para emprender su salida de la Unión. A estos hechos, se les debe sumar las amenazas, riesgos y desafíos que acechan a Europa y que hacen temblar la estabilidad del continente. Entre otras³²: la anexión ilegal rusa de Crimea, los conflictos originados en Oriente Medio y África que son fruto

³¹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Disponible en: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.

³² MIRANDA ELÍO, C., «2016 y la seguridad europea», *ARI 8/2017, Real Instituto El Cano*, 2017, p. 2.

de factores políticos y económicos que se entremezclan con el radicalismo religioso en el que encuentra su amparo el terrorismo yihadista, y la inmigración irregular que ha ocasionado ya la pérdida de miles de vidas procedentes principalmente de Libia y Siria en el Mediterráneo³³. El cambio climático, el mayor peso de los países emergentes, las amenazas cibernéticas, el crimen organizado, la correcta gestión de las fronteras y las armas de destrucción masiva son otros de los desafíos a los que se enfrenta la UE.

Todo esto hay que aliñarlo con el factor *Trump* que sólo transmite incertidumbre a sus aliados y, en su deseo de que Estados Unidos se erija como potencia hegemónica sin paragón y siga actuando como «*policía del mundo*», se convierte en un generador de quebraderos de cabeza para muchos líderes europeos. Y, por si fuera poco, a las amenazas que podríamos denominar «externas» en un sentido amplio, habría que añadir los retos que se plantean a nivel interno en la Unión³⁴. Por ejemplo, los desequilibrios de la Eurozona, los altos niveles de desempleo, el aumento de la apatía y descontento de la ciudadanía, el resurgir de las opciones políticas nacionalistas y populistas, y la futura salida de Reino Unido³⁵.

Estos elementos han sido tenidos en cuenta a la hora de elaborar la Estrategia Global, heredera de la «Estrategia Solana» del año 2003, obsoleta hoy en día. Su lema, «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre», ya no se percibe con la misma fuerza ni tiene total cabida en la actualidad debido a que tanto el contexto como la naturaleza de las amenazas y desafíos han cambiado. La combinación de todos estos factores ha generado una paulatina erosión de la arquitectura de seguridad y defensa de la UE que ha ocasionado que la PCSD vuelva a ser una política atractiva para los Estados miembros. En palabras de Vázquez Ramos:

«De París a Lampedusa y desde el Sahel a Kiev, los eventos que se han desarrollado tanto dentro como fuera de las fronteras europeas han despertado un instinto de seguridad adormecido y empujado el binomio seguridad y defensa a lo alto de la agenda política»³⁶.

33 Para una mayor profundización en la relación entre la PCSD y la crisis migratoria, véase RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «Capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa frente al problema de las poblaciones desplazadas», en *Efectos sobre la PCSD de la Unión Europea de la crisis migratoria*, Monografías 150, Ministerio de Defensa, 2017, pp. 79 – 114.

34 VÁZQUEZ RAMOS, A., «¿Una nueva estrategia de seguridad para Europa?», *Documento Opinión*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 106, 2015, pp. 4 – 5.

35 DE CARLOS IZQUIERDO, J., «La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016», *Documento Marco*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 16, 2016, p. 2.

36 VÁZQUEZ RAMOS, A., *loc. cit.*

Según Biscop³⁷ la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 era exageradamente optimista, mientras que la EUGS es más consciente de los límites a los que nos encontramos sometidos y, por tanto, es más modesta. Para este autor representa una vuelta a la *realpolitik*³⁸ en su sentido original, es decir, el rechazo al «utopismo liberal», pero no a los «ideales liberales» en sí mismos. Por lo tanto, se trataría de alcanzar esos ideales pero de forma más realista.

De las cuatro partes de las que está compuesto el Documento nos centraremos en la tercera que es la que guarda mayor relación con el objeto del presente estudio. Dentro de ésta, en su apartado «La seguridad de nuestra Unión»³⁹. Concretamente en el subapartado dedicado a la seguridad y defensa, se establece que la UE «debe estar lista para proteger y defender sus intereses frente a amenazas externas». Se subraya el papel de la OTAN que, como ya veíamos en el análisis del Protocolo, sigue siendo el primer marco de defensa colectiva para los Estados miembros que pertenecen a dicha Organización, pero no debe perjudicarse a aquellos que no sean miembros⁴⁰. Además, se hace hincapié en que la UE como una comunidad de defensa debe ser reforzada de tal forma que los esfuerzos en seguridad y defensa permitan a la UE actuar autónomamente, al mismo tiempo que contribuye a la cooperación con la OTAN cuando sea necesario. Se destaca que una defensa europea es esencial también en aras de una asociación transatlántica sana con los Estados Unidos.

Esta última afirmación está a la orden del día pues el Presidente Donald Trump ya ha manifestado que la OTAN está obsoleta y en la última Cumbre celebrada en Bruselas ha recriminado a sus aliados europeos la falta del cumplimiento de los compromisos adquiridos. Si bien es cierto que los compromisos relacionados con el nivel de gasto en defensa se contrajeron de cara al año 2024, por lo que aún restan siete años para que nuestros Estados puedan alcanzar el gasto del 2% del PIB en defensa. Ante las últimas declaraciones del estadounidense cabría plantearse si la relación UE-OTAN se encuentra a la deriva en la actualidad.

Seguimos contando, por tanto, con una PCSD limitada tanto política como financieramente – *ex* artículo 41 del TUE las partidas presupuestarias destinadas a la PESC no pueden movilizarse para cuestiones militares -, y que no tiene capacidades militares propiamente europeas, ni cuarteles generales permanentes, a pesar de todos los

37 BISCOP, S., «Analysing the EU Global Strategy on Foreign and Security Policy», en REHRL, J. *Handbook on CSDP, The Common Security and Defence Policy of the European Union*, vol. 1, 3ª Ed., Schutz und Hilfe, Viena, 2017, p. 31.

38 Término acuñado por el liberal alemán Ludwig von Rochau en su obra *Grundsätze der Realpolitik, angewendet auf die staatlichen Zustände Deutschlands* en 1853.

39 Consta a su vez de cinco líneas de actuación: 1. Seguridad y Defensa; 2. Lucha antiterrorista; 3. Ciberseguridad; 4. Salud Energética; y 5. Comunicaciones estratégicas.

40 Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, *op. cit.* pp. 18 – 20.

intentos realizados, ni una auténtica coordinación en el planeamiento de la defensa⁴¹. Para el mantenimiento de esta *relación sana* sería necesario el desarrollo efectivo de una industria de defensa construida sobre una base sólida, cuestión que se aborda también en la cuarta parte del documento dentro del objetivo de conseguir «una Política de Seguridad y Defensa más rápida y eficaz». Se establece que para ello precisamente la UE fomentará la cooperación en materia de defensa y, con ello, la creación de un mercado de defensa que facilite la libertad de decisión y de acciones europeas⁴². Esto es un círculo vicioso pues no es posible obtener una industria de defensa sin una mayor asunción de compromisos ni un aumento de las partidas presupuestarias destinadas a defensa.

Del mismo modo, en la EUGS se insiste en el propósito de alcanzar «un nivel adecuado de ambición»⁴³ y, para ello, necesariamente debe transformarse la visión planteada en acciones concretas. La Unión no camina en la dirección errónea pues pocos meses después de la presentación de la Estrategia la Comisión aprobó el Plan de Acción Europeo de Defensa⁴⁴ y el Plan de Implementación de la Seguridad y Defensa⁴⁵. Este último formula una serie de acciones bajo tres líneas de trabajo conectadas con la CEP. Concretamente están encaminadas a solventar los obstáculos puestos de manifiesto en el epígrafe anterior. En particular, propone⁴⁶:

- Establecer prioridades de desarrollo de capacidades a través del impulso de las capacidades civiles y militares en sintonía con los instrumentos de que dispone la Agencia Europea de Defensa y la creación de un Fondo Europeo de Defensa.
- Profundizar en la cooperación en defensa, en particular mediante una revisión anual no vinculante y coordinada de la defensa.

41 VAZQUEZ RAMOS, A., *loc. cit.*, p. 6.

42 DE CARLOS IZQUIERDO, J., *loc. cit.*, p. 17.

43 *Vid.* ENGEL, R. «How to implement Strategy- Implementation Plan on Security and Defence», en REHRL, J. *Handbook on CSDP, The Common Security and Defence Policy of the European Union*, vol. 1, 3ª Ed., Schutz und Hilfe, Viena, 2017, pp. 36 - 37.

44 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «European Defence Action Plan», COM (950) final, de 30 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372?locale=es>.

45 Implementation Plan on Security and Defence, 14392/2016, de 14 de noviembre de 2016. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_o.pdf. Para una mayor profundización en la materia, *vid.* ZANDEE, D. «EU Global Strategy from design to implementation», *Analysis, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations*, nº 3, 2016, pp. 27 - 29. Disponible en: <https://www.clingendael.nl/publication/eu-global-strategy-design-implementation>.

46 *Ibid.* pp. 4 - 6.

- Ajuste de estructuras, herramientas y financiación a través de la adaptación de estructuras e instrumentos, en particular instrumentos financieros como, por ejemplo, la revisión de las estructuras de planificación y ejecución. Junto con ello, el SEAE presentará propuestas sobre el fortalecimiento tanto de la pertinencia, facilidad de uso y capacidad de despliegue de los instrumentos de respuesta rápida de la UE, incluidos los *battlegroups*, como su modularidad, en particular para reforzar su modularidad, preparación y financiación eficaz.
- Aumentar la solidaridad financiera y la flexibilidad, así como lograr mayores posibilidades de financiación como parte de un enfoque integrado. Los Estados miembros convinieron considerar la financiación de manera global, reforzar la solidaridad, la efectividad y la flexibilidad para sostener el «nivel de ambición» y mejorar la capacidad de respuesta de la PCSD, y explorar todas las opciones de financiación, así como proporcionar orientaciones políticas para una revisión ambiciosa del mecanismo Athena en este año.
- Aprovechar todo el potencial del Tratado a través del mecanismo de la CEP establecido en el artículo 42.6 del TUE. Los Estados miembros acordaron explorar el potencial de una Cooperación Estructurada Permanente única e inclusiva basándose en el deseo de los Estados miembros de fortalecer la PCSD a través de la asunción de compromisos concretos. Además, se establece que la Alta Representante podrá proporcionar elementos y opciones para la reflexión si así se solicita.
- Hacer avanzar las asociaciones de la PCSD precisamente mediante el aprovechamiento de las asociaciones de la PCSD y del SEAE para presentar opciones para un enfoque más estratégico de la cooperación con aquellos países que compartan los valores de la UE, y que estén dispuestos y puedan contribuir a las misiones de la PCSD, incluyendo posibles consideraciones para reforzar su resiliencia.

A través de estas acciones propuestas podemos ver fácilmente la relación entre la EUGS y la PCSD y, en particular, la CEP. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para alcanzar el nivel de ambición que establece en el Documento todo depende, en última instancia, del compromiso y voluntad de los Estados miembros. Además, en el ámbito de la seguridad y de la defensa no podemos ser cortoplacistas, sino que se requiere un plan de acción a largo plazo, debido precisamente a que tanto el desarrollo de capacidades, como los avances en investigación requieren tiempo por su propia naturaleza⁴⁷.

.....

47 BISCOP, S., «Analysing the EU Global Strategy on Foreign and Security Policy», en REHRL, J. *Handbook on CSDP, The Common Security and Defence Policy of the European Union*, vol. 1, 3ª Ed., Schutz und Hilfe, Viena, 2017, pp. 38 – 39.

Dando respuesta a la pregunta que da título a este apartado y, a la luz de todos los factores expuestos, podemos afirmar que estamos asistiendo a un cambio de paradigma en el sentido de que la UE vuelve a tener en el punto de mira el avance y profundización en el campo de la seguridad y la defensa en un escenario que ya no se parece al del año 2003. Todas las amenazas, riesgos y retos como son, por ejemplo, la crisis migratoria o el terrorismo yihadista han agitado el panorama actual y han llevado a que la Unión se replantee su estrategia de seguridad tanto dentro como fuera de sus fronteras. Podría decirse que todo ello con dos finalidades concretas, proteger a sus ciudadanos y reafirmarse como un verdadero actor global con peso en el escenario internacional. Como bien afirma la Estrategia:

«(...) estos son también tiempos de oportunidades extraordinarias. El crecimiento mundial, la movilidad y los avances tecnológicos, junto con nuestras asociaciones cada vez más profundas, nos permiten evolucionar, y hacen que cada vez más gente escape a la pobreza y viva más tiempo unas vidas más libres. Por este mundo difícil, más conectado, cuestionado y complejo, navegamos guiados por nuestros intereses, principios y nuestras prioridades comunes. Basándonos en los valores consagrados en los Tratados y aprovechando nuestros numerosos logros y virtudes históricos, seguiremos unidos en la construcción de una Unión más fuerte que desempeña su papel colectivo en el mundo⁴⁸».

De lo viejo, viene lo nuevo: ¿Qué aportaría la activación de la Cooperación Estructurada Permanente en el contexto actual?

Casi en su décimo aniversario, apostar por la Cooperación Estructurada Permanente se plantea como la propuesta más viable para avanzar la seguridad y defensa europeas en el contexto actual y así lo están dejando entrever los líderes europeos. De esta forma, en este epígrafe nos limitaremos a dilucidar si la CEP sigue conservando un valor añadido y si, en consecuencia, es idónea su activación en este momento o si bien sería más recomendable optar por otro tipo de cooperación.

La CEP cuenta con una serie de ventajas que no presentan otros tipos de cooperación. Siguiendo a Baker, Drent y Zandee⁴⁹, en primer lugar la Cooperación Estructurada supone un compromiso real, ya que debido a su propia configuración podemos

48 Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, *op. cit.*, p. 10.

49 BAKER, A., DRENT, M. & ZANDEE, D., «European defence core groups. The why, what & how of permanent structured cooperation», *Egmont Royal Institute for International Relations papers (Policy Brief)*, November 2016. Disponible en: http://www.egmontinstitute.be/publication_article/european-defence-core-groups-the-why-what-how-of-permanent-structured-cooperation/.

afirmar que tendría un carácter contractual. Recordemos que en el Protocolo se prevé la posibilidad de suspender la participación de aquel Estado que deje de cumplir los criterios. Por tanto, de un lado, actuaría como freno para que los Estados no diesen marcha atrás en los compromisos asumidos y, de otro, pondría fin a la vía de escape a la «voluntariedad», mantra que ha estado presente en todos los intentos de mejorar las capacidades en los últimos años.

En segundo lugar, la CEP permitiría avanzar a una mayor velocidad en la profundización de la defensa y tendríamos lo que se ha venido denominando «*una Europa a dos velocidades*», que ya existe, por ejemplo, en aquellos ámbitos en los que se ha acordado una cooperación reforzada. Su activación permitiría que los Estados más reacios al progreso en esta materia ya no pudiesen frenar a aquellos más dispuestos a cooperar más estrechamente. Esto es posible en gran medida gracias al sistema de votación establecido en el artículo 46 del TUE.

La principal ventaja que identificamos es en el ámbito de la financiación. La CEP permitiría ganar en eficiencia en los presupuestos de defensa nacionales gracias a la puesta en común. El *pool and sharing* permite que con el mismo nivel de inversión nacional en defensa los Estados cuenten con mayores capacidades a un precio menor que si se adquiriesen a nivel estatal. Esto es de suma relevancia debido al elevado coste que supone la adquisición de material de defensa⁵⁰.

Debe resaltarse que con la puesta en común no estamos redescubriendo la rueda en tanto que en el seno de la Unión ya se ha llevado a cabo, especialmente en el ámbito de la seguridad y la defensa. Contamos con el ejemplo de la cooperación naval entre Bélgica y los Países Bajos, el Mando de Transporte Aéreo Europeo (EATC por sus siglas en inglés), el Eurocuerpo o la Gendarmería Europea. Sin embargo, como señalan los autores⁵¹, estos experimentos de cooperación carecen de un mecanismo que los una para desarrollar conjuntamente aquellas capacidades identificadas como cruciales para el cumplimiento de tareas colectivas. De esta forma, llegan a la conclusión de que la CEP podría proporcionar una especie de paraguas a estas agrupaciones o *clusters* a través de su incorporación a un marco europeo general. A su vez podría garantizar que los Estados integrantes de la coalición concentrasen sus esfuerzos en las prioridades de capacidad que la UE identificará en el seguimiento del Plan de Implementación.

La puesta en común con la finalidad de crear capacidades se plantea también como una oportunidad para reducir la fragmentación existente en los Estados y como vehículo para mejorar la interoperabilidad de las fuerzas multinacionales. Sin embargo, esto no implica que todos los Estados miembros deban participar en todos

⁵⁰ BARROSO CORTÉS, F. J., *loc. cit.*, p. 93.

⁵¹ BAKER A., et al, *loc. cit.*, p. 2.

los ámbitos⁵², sino que se trata de contar con un instrumento que permita un mayor desarrollo de las capacidades.

De la misma manera, la CEP permite superar la razón de ser de la AED en el sentido de que implica más que desarrollar proyectos de forma conjunta o aportar equipamiento para emprender determinadas misiones⁵³. Según Biscop en que el verdadero valor añadido de la CEP reside en el compromiso de aproximar en la medida de lo posible los instrumentos de defensa de los Estados miembros a través de la armonización.

En la actualidad contamos con planes de defensa nacionales cuya preferencia no es la colaboración en el seno de la UE o de la OTAN, sino que optan por una actuación individual a pesar de no contar con las capacidades ni presupuesto suficiente para obtener resultados extraordinarios. La CEP ofrecería la posibilidad de que los Estados participantes estableciesen una planificación conjunta y con posterioridad decidiesen qué va a aportar cada Estado miembro.

Esto también beneficiaría a la lucha contra las duplicidades que encontramos en el actual sistema de defensa⁵⁴ y, por ende, a mejorar el nivel de despliegue de nuestras fuerzas. Gracias a esta actuación conjunta la CEP se convertiría en el núcleo de la defensa europea y, en consecuencia, se mejorarían los requisitos de capacidad demandados por la OTAN construyéndose así un verdadero brazo armado de la UE. Asimismo, también repercutiría en las capacidades aportadas a las misiones de las Naciones Unidas.

De todo esto podría derivarse una ventaja adicional pues si los Estados participantes realizan de forma conjunta la planificación de la defensa, el desarrollo de las capacidades y ejecución de las operaciones se irá haciendo frente al obstáculo consistente en la distinta concepción de la defensa.

52 Según Biscop si los Estados miembros A, B, C y D encuentran un interés en el área de capacidad X y establecen una forma de cooperación i), al mismo tiempo que los Estados miembros C, D, E y F pueden tener un interés compartido en el área Y, y cooperar en forma de (i), (ii) o (iii). De este modo surgirían varios conglomerados que se solapaban, siendo la AED responsable de mantener la visión general y evaluar las contribuciones («Permanent Structured Cooperation», *EGMONT paper, Royal Institute for International Relations*, nº 20, 2008, p. 12).

53 BISCOP. S., «Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESCO», *Istituto Affari Internazionali*, 2017, p. 4.

54 En la Unión Europea contamos con 178 tipos distintos de sistemas de armas, mientras que en Estados Unidos cuentan únicamente con 30, y frente a los 17 tipos de tanques de combate Estados Unidos cuenta solamente con uno. Estas diferencias también se aprecian en las 29 modalidades de fragatas frente a las 4 estadounidenses, y respecto de los aviones de combate, donde los estadounidenses se valen con seis modelos y nosotros contamos con veinte. Datos disponibles para su consulta en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf.

Es decir, la experiencia común podría ocasionar que las culturas estratégicas de los distintos países tendiesen a un proceso de convergencia, lo que redundaría, en una mayor profundización en este ámbito⁵⁵.

Siguiendo de nuevo a Biscop, este autor establece que del *pooling* se deriva una doble ventaja⁵⁶. Por una parte, la CEP permitiría a los Estados miembros más pequeños ganar en relevancia al poder integrarse en coaliciones multinacionales. Esto implicaría que pudiesen destinar una mayor parte de sus gastos en defensa al mantenimiento y despliegue de sus unidades de maniobra restantes, de forma tal que acabarían teniendo mayor influencia en la toma de decisiones multinacionales. Por otra, la activación de la CEP no supondría renunciar a la soberanía, sino que podría incrementarla. La puesta en común no hace que las aportaciones de los Estados miembros pierdan el carácter de «nacionales» y, además, un Estado miembro participante puede decidir desplegar su batallón o escuadrón, por ejemplo, sin que el resto de Estados deban hacer lo mismo, siempre que las unidades de apoyo realicen su labor correspondiente.

Una ventaja adicional la proporcionaría el Protocolo y consiste el seguimiento y la evaluación del desarrollo de capacidades por parte de la AED. Como ya señalamos, ésta debe presentar, al menos, un informe anualmente, pero también debe reforzar su posición entre los Estados miembros y convertirse en el foro en el que se desarrollen todos los temas de defensa. Es decir, otros foros tales como la Agencia Europea de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR, por sus siglas en inglés) deberían ir perdiendo importancia a favor de la AED. Igualmente, la CEP permitiría mantener y promover la tecnología e industria de la defensa a nivel europeo⁵⁷.

Gracias a todas estas ventajas, llegamos a la conclusión de que la Cooperación Estructurada Permanente se presenta como el mecanismo apropiado para avanzar en la integración en Seguridad y Defensa y su activación en este momento podría calificarse como idónea. No obstante, en caso de implementarse no sería la varita mágica que permitiese resolver todos los problemas existentes en torno al desarrollo de capacidades de la Unión. Una vez más, su activación o no será el resultado de la voluntad y compromiso político de los Estados, puesto que desde el prisma estrictamente jurídico su activación no plantearía problema alguno. No cabe duda de que su puesta en marcha permitiría una mayor coherencia en la Acción Exterior de la Unión y, por ende, una forma más de garantizar la consecución de sus objetivos generales. En

55 Vid. BISCOF, S., «Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESCO», *Istituto Affari Internazionali*, 2017, p. 5.

56 *Ibid.*, p. 7.

57 BAKER, A. et al, *op. cit.*, señalan que los participantes de la CEP podrían beneficiarse del Programa Europeo de Investigación de Defensa (*European Defence Research Programme*) bajo el sucesor de Horizonte 2020. Igualmente, destacan que esto mismo podría aplicarse a otras oportunidades de financiación ofrecidas por el presupuesto de la UE.

definitiva, pese a ser un mecanismo *viejo* éste sigue teniendo valor añadido y vigencia en el contexto actual, y puede pasar a ser el *nuevo* instrumento que permita reavivar la PCSD en la Unión Europea.

Perspectivas de futuro: escenarios y desafíos

Al igual que el contexto juega un papel esencial en el desarrollo del proyecto europeo, no deben perderse de vista los posibles escenarios y desafíos que puedan presentarse a corto y largo plazo en el seno de la UE, entre los que el *Brexit* ocupa un lugar principal. La partida de Reino Unido es vista por muchos como un freno al progreso de la UE, pero para otros se presenta como una gran oportunidad para avanzar en la integración.

Tras la publicación de la Agenda Europea de Seguridad y más recientemente del Libro Blanco para el Futuro de Europa, se ha presentado por la Comisión un documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea que deberemos analizar en este apartado⁵⁸. De la misma forma se expondrá el nuevo modelo de financiación basado en un Fondo Europeo de Defensa ya anunciado en un apartado anterior. Cuestiones que, sin duda, influyen directamente en la posible activación de la Cooperación Estructurada Permanente y que sólo dejan lugar a una pregunta, ¿nos encontraremos ante el impulso final que decida poner en marcha este instrumento de flexibilidad? Probablemente salgamos de dudas en los próximos meses, pero por ahora sólo podemos realizar un análisis de todas estas propuestas y llegar a unas conclusiones provisionales.

Brexit: ¿Oportunidad o freno?

La decisión de Reino Unido de abandonar la Unión Europea presenta un escenario complejo donde deberán adoptarse decisiones jurídicas, políticas y económicas de gran envergadura que tendrán consecuencias tanto para el Reino Unido como para la Unión en general⁵⁹. Pero esta situación también presenta un amplio abanico de oportunidades, entre ellas, la de acelerar el proceso de integración en el ámbito de la Seguridad y la Defensa.

58 Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1516_es.htm.

59 *Vid.* BLOCKMANS, S. & EMERSON, M., «Brexit's Consequences for the UK - and the EU», *CEPS*, 2016. Disponible en: <https://www.ceps.eu/publications/brexit-consequences-uk-%E2%80%93-and-eu>.

A pesar de las desavenencias que siempre se han dado entre la Unión y sus Estados miembros, y el Reino Unido⁶⁰, por querer en muchas ocasiones configurar una UE a su imagen y semejanza, se trata – se trataba – de un socio con una gran andadura en el proyecto europeo y con gran peso en las decisiones sobre las políticas comunitarias. Su partida puede ocasionar una pérdida de credibilidad y de liderazgo de la Unión en el panorama internacional al poder transmitir la visión de debilidad y fragmentación interna. Deberíamos ser cautelosos en las sucesivas negociaciones que serán sin duda arduas y buscar una situación que beneficie a todos y nos refuerce como *el bloque de los Veintisiete*.

Junto con Francia se situaba como una de las grandes potencias dentro de la UE no únicamente debido a su importancia a nivel militar, sino también como economía a nivel mundial o por el hecho de ostentar una silla permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es importante señalar que Reino Unido cuenta con un gran entramado de relaciones bilaterales, subregionales y multilaterales en el ámbito de la seguridad y defensa dentro de la UE, destacando especialmente la relación franco-británica desde los Acuerdos de *Lancaster House* de 2010⁶¹. Fuera de la UE destaca en particular la relación mantenida con Estados Unidos si bien es cierto que su valor ha ido disminuyendo debido a los recortes en capacidad militar que ha venido efectuando Reino Unido. Además, éste ha centrado su atención en África, mientras que EE. UU. ha desplazado su interés estratégico de Europa a Asia-Pacífico⁶². Tampoco debe olvidarse la tradición atlantista de este país, de ahí que su marcha también afecte a la futura relación UE-OTAN⁶³. Aunque según Arteaga la salida del Reino Unido proporcionaría una mayor interlocución a la UE tanto con EE. UU. como con la OTAN, ya que se reduciría la posición *especial* de Reino Unido en su actuación como una suerte de bisagra entre esas relaciones⁶⁴.

Además de las consideraciones políticas, su pérdida debe evaluarse tanto en términos humanos – aportación de efectivos civiles y militares en las misiones de gestión de crisis de la UE –, como económicos – por ejemplo, contribución al mecanismo Athena o porcentaje del PIB destinado a defensa. De un lado, podría resultar contradictorio el papel que se le da a Reino Unido y la realidad que muestran los datos en tanto que las cifras relativas a los medios humanos no son para nada exorbitantes⁶⁵. Sin embargo,

60 MONTROYA CERIO, F., «'Brexit', ficción o realidad: impacto sobre la PCSD de la UE», *Documento Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 64 bis, 2016, pp. 2 – 5.

61 ARTEAGA, F., «La defensa y la seguridad de la UE tras el *Brexit*», *ARI 51/2016, Real Instituto El Cano*, 2016, p. 1

62 Íbid. p. 2.

63 MONTROYA CERIO, F., *loc. cit.*, p. 10.

64 ARTEAGA, F., *loc. cit.*, p. 5.

65 Según los datos aportados por Montoya Cerio: «(...) del total del contingente desplegado, 3.574

las operaciones militares representan un pequeño porcentaje de la cooperación en seguridad frente a la cooperación en inteligencia donde Reino Unido juega un gran papel. De otro, entre británicos y franceses cubren más del 40% de inversión pública en defensa y Reino Unido invirtió en 2014 un 2,17% del PIB en defensa.

En virtud de estas cifras solo cabe plantearse una pregunta, ¿el resto de Estados miembros incrementarán de forma más rápida sus presupuestos para cubrir el vacío de Reino Unido o de lo contrario seguirán aumentándolos pero cada uno a su ritmo? A esto hay que añadirle que la situación *post Brexit* estará repleta de incertidumbre, sobre todo económica, y ello puede ocasionar que los Estados practiquen unas políticas más austeras que tengan como consecuencia el mantenimiento o incluso reducción presupuestaria de defensa⁶⁶. Asimismo, no sólo disminuirán las capacidades civiles y militares, sino también las nucleares e industriales, capacidades que marcan la distinción entre Reino Unido y otros Estados miembros. La futura creación de un mercado de la defensa podría verse expuesto a graves consecuencias pues los británicos cuentan con una industria de defensa clave en todo el entramado europeo⁶⁷. De esta forma, consideramos que la base tecnológica e industrial de la UE tendría que ser reforzada por una mayor inversión en I+D.

En cuanto a las perspectivas de futuro, según los expertos numerosos escenarios y modelos para la futura relación UE-Reino Unido se plantean como posibles. Entre otros, la pertenencia al Espacio Económico Europeo - «el modelo noruego» -, miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) - «el modelo suizo» -, vinculación a través de un tratado de libre comercio - «el modelo canadiense» -, participante de la unión aduanera - «el modelo turco»-, o Estado dependiente de las reglas de la Organización Mundial del Comercio - «el modelo singapurense»⁶⁸. No obstante, es

militares, únicamente pertenecen a UK 181 más los 128 situados en el OHQ de Nortwood (algo más del 5%). Tampoco el número de civiles, viene a paliar las carencias anteriores ya que de un total de 1370 personas, sólo 96 pertenecen a UK (un 7%)» (MONTROYA CERIO, F., loc. cit., p. 12). Por su parte, Raczova afirma: «The UK's contribution to EU security operations is very limited. The UK ranks as the fifth largest contributor to military CSDP missions and seventh when it comes to civilian CSDP missions. This is partially down to CSDP missions being primarily civilian or policing missions; military operations are usually carried out by NATO, or via bi- or multilateral cooperation. Therefore, withdrawal from the CSDP itself is not likely to impact either security in the UK or cost savings for the UK» (RACZOVA, O., «The impact of Brexit on British security and defence», Global Risks Insights, 2017).

66 ARTEAGA, F., loc. cit., p. 3.

67 Vid. FALEG, G., «The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy», CEPS, 2016. Disponible en: <https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy>.

68 Para una mayor profundización en cada uno de los escenarios *vid.* BLACK, J. et al., Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU – Compendium report, RAND Corporation, Santa Mónica, CA., 2017. Disponible en: <https://>

muy probable que el Reino Unido marque su propia tendencia y establezca un nuevo modelo de cooperación con la UE aun no contemplado por los expertos.

En conclusión, puede decirse que el *Brexit* tendrá repercusiones a corto y largo plazo tanto en el Reino Unido como en la UE de tal forma que ambos obtendrán resultados positivos y negativos de la *separación*, que no divorcio. Como ya hemos apuntado al inicio, también se presentarán oportunidades, siendo una de ellas, si así lo desean y se comprometen los Estados, profundizar en la PCSD, ahora sin el lastre constante que suponía la visión de Reino Unido, más partidaria de la OTAN. Los británicos suponían un gran freno a la activación de la CEP y ahora su puesta en marcha se considera más probable que nunca, sobre todo a partir de la propuesta franco-alemana presentada de forma previa a la Cumbre de Bratislava⁶⁹. Alemania y Polonia son los principales candidatos a ocupar el vacío dejado por Reino Unido en su binomio con Francia, mas todo parece apuntar a que finalmente volveremos a contar como en los inicios de la integración con una sólida coalición franco-alemana⁷⁰.

La disminución de recursos, especialmente los económicos, tendrán consecuencias si se decide activar la CEP, aunque quizás ello pueda compensarse en cierta medida con el Fondo Europeo de Defensa. Junto con la CEP las posibilidades de contar con un Semestre de Defensa Europeo, el despliegue de los *battlegroups* y la posibilidad de contar con un cuartel general europeo⁷¹ también aumentan, mientras que contar

www.rand.org/pubs/research_reports/RR1786.html.

69 Reunión informal de los 27 jefes de Estado o de Gobierno de 19 de septiembre de 2016 y de la que resultó la Declaración de Bratislava de 16 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>.

70 En virtud de las cifras ofrecidas por la base de datos de la Agencia Europea de Defensa podemos afirmar que en el año 2014 Polonia ocupaba el quinto lugar en la lista de los Estados miembros que más había invertido en defensa, dedicando un 1,83% de su PIB. Sólo superaban este porcentaje Grecia (2,23%), Reino Unido (2,17%), Estonia (1,98%) y Francia (1,91%). No obstante, Alemania (1,2%) ocupaba el puesto número 12, siendo superada por Chipre (1,54%), Portugal (1,45%), Croacia (1,41%), Rumanía (1,35%), Bulgaria (1,33%) y Finlandia (1,33%). Por tanto, atendiendo únicamente a las cifras tendría más sentido que se tendiese a una relación franco-polaca, sin embargo, no sólo es tenido en cuenta el nivel de inversión en defensa para la configuración de este binomio, ya que otros aspectos internos de cada país deben ser tomados en consideración. Estimamos que finalmente predominará una relación franco-alemana en materia de defensa debido precisamente al papel que Alemania ha desarrollado en el proceso de integración europea. Siempre ha sido uno de los grandes Estados miembros con más poder de decisión y más visibilidad. Además, si comparamos la situación política, económica y social en general de Alemania con la que ostentan los países de las últimas ampliaciones las diferencias son, cuanto menos, significativas. Datos disponibles en: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal> Último acceso: 11 de junio de 2017..

71 *Vid.* «Box 6. Possibilities for a European operational headquarters after Brexit» en BLACK, J. et al. Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU – Compendium report, RAND Corporation, Santa Mónica, CA., 2017, p. 75. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1786.html.

finalmente con un ejército europeo no está entre las primeras propuestas de los líderes europeos⁷². En definitiva, la marcha de Reino Unido supone una oportunidad para apostar por la visión europeísta de construir una verdadera Unión de la Seguridad y la Defensa y configurarse la UE como un verdadero actor estratégico. Sin embargo, Reino Unido no dejará de tener una influencia plena sobre la PCSD en tanto que coincidirá con las actuaciones de la UE en foros como la OTAN, las Naciones Unidas o la OSCE.

Últimos avances

La seguridad y la defensa han ido adquiriendo relevancia sobre todo a partir del último año y ha conseguido situarse en los puestos más altos de la agenda política europea. No se trata de una cuestión que interese únicamente a las Instituciones europeas, sino que la ciudadanía también se ve atraída al ser la seguridad una de sus principales prioridades.

El objeto de este apartado no consiste en el análisis exhaustivo de todos los documentos publicados en el último año, sino destacar de forma somera aquellos aspectos que estos contienen en relación con la CEP. De esta forma, podremos establecer una especie de íter que permita mostrar la actualidad y relevancia del tema.

Como ya vimos, la Estrategia Global activó la maquinaria europea para emprender más acciones concretas en seguridad y defensa. Ello no significa que con anterioridad a esta fecha no se hayan emprendido acciones, sobre todo en el marco de la seguridad debido al auge del terrorismo, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia. Son precisamente estos los tres ámbitos en los que se centra la Agenda Europea de Seguridad 2015 – 2020⁷³ y sobre los que ya se están produciendo notables avances, sobre todo en los dos primeros pilares⁷⁴.

Dejando a un lado los instrumentos aludidos en el epígrafe anterior y que se adoptaron tras la presentación de la EUGS, debemos centrarnos ahora en el siguiente

72 Vid. BESCH, S., “An EU army? Four reasons it will not happen“, *Insight, Centre for European Reform*, 2016. Disponible en: <https://www.cer.org.uk/insights/eu-army-four-reasons-it-will-not-happen>.

73 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la «Agenda Europea de Seguridad», COM (2015) 185 final, de 28 de abril de 2015.

74 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre «seventh progress report towards an effective and genuine Security Union», COM (2017) 261 final, de 16 de mayo de 2017.

hito, el Consejo Europeo de diciembre de 2016⁷⁵. Puso de manifiesto la necesidad de fortalecer la seguridad y la defensa de Europa y, en concreto, reiteró su adhesión a la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020, estudió el fortalecimiento de la cooperación de la UE en materia de seguridad exterior y defensa y abordó las tres prioridades establecidas en este ámbito. Estas prioridades han venido a denominarse por los autores como el *Winter package*⁷⁶ y comprende: 1. La Estrategia Global de la UE; 2. El Plan de Acción Europeo de Defensa; y 3. La aplicación del conjunto común de propuestas consecutivas a la Declaración conjunta UE-OTAN⁷⁷ adoptadas el 6 de diciembre de ese mismo año.

Posteriormente, el 6 de marzo de 2017 el Consejo adoptó unas conclusiones sobre los avances logrados en la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa⁷⁸. En particular, incluye medidas destinadas a mejorar la capacidad de la UE para responder de forma más rápida, eficaz y fluida, entre las que se comprende la creación de una Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC, por sus siglas en inglés) dentro del Estado Mayor de la Unión Europea del SEAE. Su creación efectiva se produjo el pasado 8 de junio y tendrá como virtualidad mejorar las estructuras de gestión de crisis de la UE. Bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad (CPS), tendrá como objetivo la planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas de la PCSD, en la actualidad, las misiones de formación militar de la UE en Somalia, República Centroafricana y Mali. El Consejo señala que esta especie de cuartel general permitirá que los comandantes de las misiones sobre el terreno se concentren en las actividades específicas de sus misiones con un mejor apoyo desde Bruselas. No obstante, tendremos que esperar hasta el 9 de octubre para que la decisión sea publicada en el Diario Oficial.

Además de la creación de la MPCC, tratan otras cuestiones entre las que se encuentra la CEP. El Consejo conviene en la necesidad de seguir trabajando en una CEP basada en un planteamiento modular y de carácter inclusivo. Además, reconoce que la CEP puede contribuir de manera significativa a alcanzar el grado de ambición del UE, incluso para realizar las misiones más exigentes, y que podría facilitar el desarrollo de las capacidades de defensa de los Estados miembros. Asimismo, contribuiría a reforzar

75 Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2016. Disponibles en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/>.

76 SOLANA, J. & BLOCKMANS, S., «The EU's Winter Package for European Security and Defence», CEPS, 2016. Disponible en: <https://www.ceps.eu/publications/eu%E2%80%99s-winter-package-european-security-and-defence>.

77 Declaración conjunta UE-OTAN adoptada el 16 de julio de 2016 en Varsovia. Texto de la declaración disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>.

78 Comunicado de prensa 109/17 de 6 de marzo de 2017. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/3/47244655606_es.pdf.

la cooperación europea en materia de defensa, aprovechando al mismo tiempo todo el potencial de los Tratados⁷⁹.

Igualmente, hace hincapié en que las capacidades desarrolladas mediante este mecanismo seguirán perteneciendo a los Estados miembros y serán gestionadas por éstos, recuerda que los Estados miembros poseen un conjunto único de fuerzas que pueden utilizar en otros marcos y destaca que la CEP debería contribuir a generar nuevos esfuerzos de colaboración, así como cooperación adicional y nuevos proyectos.

Ya no se habla de la CEP como algo hipotético, las Instituciones han pasado de hacer referencia únicamente a su previsión legal en el Tratado al fomento de acciones de cara a su activación. Ello se desprende también de la invitación realizada por el Consejo a los Estados miembros para que, con el apoyo del SEAE y de la AED, prosigan los trabajos con el fin de seguir estudiando y desarrollando un acuerdo sobre el planteamiento compartido de los compromisos, los objetivos y los criterios comunes basados en el Tratado, y sobre el modelo de gobernanza, y además sobre los proyectos e iniciativas que los Estados estén dispuestos a emprender en el marco de la CEP, incluso de manera modular. El Consejo precisa que al mismo tiempo los Estados podrán participar en proyectos en curso y contraer nuevos compromisos en el ámbito de la inversión en defensa. Por último, el Consejo subraya la necesidad de reflexionar sobre los posibles vínculos de la CEP y la revisión anual coordinada de la defensa.

Pasados menos de dos meses, el Consejo adoptó unas Conclusiones sobre seguridad y defensa en el contexto de la EUGS en las que se destacan los avances acometidos y entre las cuestiones abordadas figura la intensificación de la cooperación europea en materia de defensa, entre la que nuevamente se incluye la CEP. Sólo se hace referencia a que ésta deberá tener un carácter inclusivo y que contribuiría a generar nuevos esfuerzos de colaboración, cooperación y proyectos, por lo que este documento no aporta ninguna novedad respecto de lo anterior. Y, el 24 de mayo se desarrolló un debate en la Comisión sobre el futuro de la defensa europea del que se extrae que hay argumentos sólidos a favor de una mayor cooperación en este ámbito.

El día 7 de junio, pocos días después, vio la luz el Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea⁸⁰, cuya publicación ya se anunciaba en el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa⁸¹ tras plantear los cinco escenarios que se estiman como

79 Punto 6 de las Conclusiones del Consejo sobre los avances en la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa de 6 de marzo de 2017. Disponibles en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence/>.

80 Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_es_1.pdf.

81 Disponible en: https://ec.europa.eu/spain/news/future-of-europe_es.

posibles de cara al año 2025⁸². A diferencia del Libro Blanco, este Documento de reflexión ya no contempla cinco posibles escenarios, sino tres⁸³. En ninguno de ellos se hace referencia expresa a la CEP pero consideramos que este mecanismo podría activarse en cualquiera de los tres, si bien consideramos que tendría una mayor cabida en los escenarios b) y c).

Este mismo día se puso en marcha el Fondo Europeo de Defensa, dándose así un gran paso en lo que a la financiación de la defensa se refiere. Esta propuesta procede de meses atrás, concretamente fue anunciado por el Presidente Jean-Claude Juncker en septiembre de 2016 y por el Consejo Europeo de diciembre.

Según la Comisión, este Fondo ayudará a los Estados a utilizar el dinero de los contribuyentes de manera más eficiente, reducir las duplicidades en el gasto y gestionar mejor el dinero. No podemos entrar a exponer de forma detallada todas las características de este instrumento pero sí las más relevantes en relación con nuestro objeto de análisis.

Esta Institución subraya que la falta de cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la defensa y la seguridad costará entre 25.000 y 100.000 millones de euros anuales, que el 80% de las adquisiciones y más del 90% de la investigación y la tecnología se ejecutan a nivel nacional, y que hasta el 30% de los gastos anuales de defensa podrían ahorrarse mediante la puesta en común de las adquisiciones⁸⁴. A esto hay que sumarle algo que ya sabemos, la necesidad de mejora en la capacidad de despliegue de las tropas europeas.

Para conseguir el avance y eficiencia de la UE en equipos y tecnologías de defensa a través del apoyo a toda la cadena de producción, el Fondo Europeo de Defensa cuenta con dos líneas principales de actuación: la investigación (*research window*) y el desarrollo y la adquisición (*capability window*).

82 Una vez estudiados todos los escenarios llegamos a la conclusión de que el más idóneo en relación con la seguridad y la defensa, y que guarda coherencia con las últimas actuaciones de las Instituciones, sería el tercero: *Los que deseen hacer más, harán más*. Esta sería una apuesta por una *Europa de varias velocidades* como ya se manifestó en la Cumbre de Versalles del pasado mes de marzo. En este contexto, un grupo de Estados decide cooperar mucho más estrechamente en asuntos de defensa, lo que incluiría una sólida base industrial y de investigación común, la contratación pública conjunta, capacidades más integradas y una capacidad militar reforzada para llevar a cabo misiones conjuntas en el extranjero. Sin embargo, que este sea el escenario por el que se está optando debido a las circunstancias actuales no significa que la UE no aspire al escenario 5 – *Hacer mucho más conjuntamente* – en el que se le da prioridad a la defensa y la seguridad, creando una Unión de la Defensa con carácter complementario a la relación mantenida con la OTAN.

83 Véase Anexo II.

84 The European Defence Fund: Questions and Answers publicado por la Comisión Europea el 7 de junio de 2017. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1476_en.htm.

Según la Comisión, ambos aspectos respaldarán las prioridades acordadas por los Estados miembros dentro de la UE, en particular, a través del Plan de Desarrollo de Capacidades⁸⁵.

En el documento publicado por la Comisión para explicar los principales aspectos de este nuevo instrumento de financiación se señala que el despliegue progresivo del Fondo refleja la naturaleza de los ciclos de planificación presupuestaria de la UE. En particular, hasta 2020 – fecha de finalización de la Estrategia Europea de Crecimiento 2020 – la Comisión destinará 590 millones de euros a este Fondo y a partir entonces se propone asignar, al menos, 1.500 millones de euros al año⁸⁶. Sin embargo, este Fondo no está destinado a sustituir las inversiones de defensa de los Estados miembros, sino a permitir y acelerar su cooperación y, junto con las contribuciones de los Estados miembros para financiar proyectos conjuntos de desarrollo, el Fondo podría generar una inversión total en investigación de defensa y desarrollo de capacidad unos 5.500 millones de euros anuales a partir de 2020⁸⁷.

Ante la puesta en marcha de este nuevo instrumento, ansiado por muchos, cabe plantearse qué relación guarda con la CEP. Pues bien, tal y como expone la Comisión, el Fondo permitirá mayores tasas de cofinanciación de los proyectos de capacidad de defensa desarrollados en el marco de la Cooperación Estructurada, facilitando e incentivando así la participación de los Estados miembros en este mecanismo. Además, este Fondo también puede considerarse una especie de instrumento de apoyo con el que contarán los proyectos dirigidos al desarrollo de prioridades capacidades acordadas de común acuerdo, así como los emprendidos en el marco de la AED. Una cuestión interesante será el papel que podrá obtener el Banco Europeo de Inversiones en el marco de este instrumento al estar destinado esencialmente a I+D, y el hecho de que las contribuciones nacionales destinadas a la *capability window* puedan ser descontadas del esfuerzo fiscal estructural que se espera que cumplan los Estados miembros en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁸⁸.

Por último, la fecha más reciente que puede señalarse en materia de seguridad y defensa es el 9 de junio, día en el que tuvo lugar una Conferencia para abordar estos en Praga. En ella, el Presidente Juncker aprovechó su discurso para hacer una especie de síntesis del estado de la cuestión, de todo lo que se había avanzado en defensa en las últimas semanas – por ejemplo, hizo alusión al Fondo Europeo de Defensa –,

85 *Íbid.*, p. 2.

86 *Íbid.*

87 *Íbid.*

88 *Vid.* FIOTT, D., «Promoting European Defence Cooperation and The Promise of Financial Incentives», *Armament Industry European Research*, nº 16, 2017; y DE LA BROSSE, G., «Deploying financial tools in support of European Defence Cooperation», *Armament Industry European Research*, nº 14, 2017.

de la actual relación UE-OTAN y su deseado refuerzo, y de lo que resta por hacer en seguridad y defensa en la UE. En este último apartado es cuando se refiere a la CEP manifestando que nuevas formas de cooperación más eficientes deben llevarse ya a cabo, dejando a un lado las vías bilaterales y multilaterales y muestra su firme compromiso con la activación de este mecanismo. En palabras del Presidente:

«Article 42 of the Treaty makes it possible for a group of like-minded Member States to take European defence to the next level. I have said it before and I will say it again: I think the time to make use of this possibility is now. It is time to wake the Sleeping Beauty up. But at the end of the day, it is not the Commission that will build a common defence (...) But it will always – always – come down to a question of ambition and political will of the Member States. The past has shown that European defence does move ahead if and when there is political will»⁸⁹

Por su parte, la Alta Representante⁹⁰ hace hincapié en que todos – Instituciones y Estados miembros – han trabajado y están trabajando para lograr estos avances. Respecto del tema que nos atañe, dispone que un marco para una Cooperación Estructurada en Defensa se está acordando en estas semana al nivel de los 28 Estados miembros, al margen de que después podrían expresar su deseo de no participar.

En conclusión, de todas las actuaciones institucionales expuestas se deriva la respuesta a la pregunta que da título a este apartado. Consideramos que se le está dando el impulso definitivo a la CEP y que ante toda esta amalgama de instrumentos que contemplan su posible activación en los próximos meses no podemos más que ser optimistas con el futuro de la UE en lo que a seguridad y defensa se refiere. Volvemos a reiterar en que para ello el compromiso y voluntad política son determinantes. En palabras de Jean-Claude Juncker:

«Ahora Europa debe elegir. Hay tantas oportunidades como desafíos. Puede ser la hora de Europa, pero solo podrá aprovecharse si los 27 Estados miembros actúan al unísono con una determinación común»⁹¹

89 Discurso completo disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm.

90 Discurso completo disponible en: https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27913/speech-federica-mogherini-high-representativevice-president-european-commission-high-level_en.

91 Libro Blanco sobre el Futuro de Europa, *op. cit.*, p. 26.

Conclusiones

Todo parece apuntar a que el año 2017 será prometedor en muchos aspectos pero, sobre todo en uno, el de la seguridad y defensa europea. Ello debido entre otras muchas cosas al contexto actual en el que nos encontramos fuertemente influenciado por el *Brexit* y donde la seguridad ha ido cobrando fuerza tanto en las Instituciones europeas como en la ciudadanía. Esto ha llevado a esta materia a ocupar los puestos más altos de las agendas políticas europeas.

El *soft-power* debe ir dejándose a un lado si verdaderamente queremos que la Unión alcance todo su potencial como actor estratégico a nivel global. Su arquitectura de seguridad y defensa debe robustecerse cada vez más a fin de que seamos capaces de dar una respuesta más eficaz, coordinada y rápida ante las posibles crisis y conflictos que se planteen tanto en el presente como en el futuro. Esto no significa que la relación UE-OTAN deba darse por terminada, sino que ambos modelos son compatibles. De un lado, podemos contar con una especie de *brazo armado* de la Unión y, por otro, seguir colaborando estrechamente con la OTAN cuando sea necesario. No se vislumbra un futuro próximo en el que la UE no participe en misiones de gestión de crisis el seno de esta Organización o en el de otras tales como las Naciones Unidas.

Ante este escenario, la activación de la Cooperación Estructurada Permanente podría intervenir de forma tal que ayudase a avanzar más en la integración en defensa y de forma más rápida. No debería temerse que surja una *Europa de varias velocidades*, pues en el fondo este deseo de los Estados miembros siempre ha estado en el trasfondo del proceso de integración europea. Si es verdad que la CEP contribuiría a que aquellos que quieren avanzar más puedan hacerlo a través de una cooperación más estrecha y, a la postre, provocaría una especie de contagio sobre el resto de Estados de tal forma que más y más miembros irían integrándose en el mecanismo.

Sin embargo, la implementación de este instrumento no ha podido emprenderse, debido precisamente a los obstáculos con los que se ha encontrado a lo largo de su existencia. Recordemos que en la Unión contamos con diferentes culturas estratégicas y que la falta de voluntad y compromiso político han sido un lastre constante en el ámbito de la defensa. Todo ello combinado con el insuficiente nivel de capacidades militares y las dificultades derivadas de un sistema de financiación que ha demostrado ser, cuanto menos, inadecuado. Todos estos impedimentos, junto con escenarios sociales e históricos pasados, han ocasionado que la CEP no haya podido aún ver la luz.

Esta situación parece que está revirtiéndose, sobre todo a partir de la presentación de la Estrategia Global de la UE, y que estamos asistiendo, como hemos insistido a lo largo de todo este estudio, al nuevo despertar de la PCSD. Todo parece apuntar a que este instrumento de flexibilidad será el encargado de crear un escenario dinámico

donde más propuestas se propongan, se desarrollen y se lleven a cabo en el marco de la cooperación en defensa por parte de los Estados miembros. Por tanto, compartimos con las Instituciones que la CEP debería ser modular y contar con un carácter inclusivo pues de lo que se trata en última instancia es de contar con una PCSD reforzada que beneficie e involucre a los futuros veintisiete Estados para poder lograr el cumplimiento de los objetivos de la Unión Enunciados en los Tratados.

Para que el mecanismo consiga sostenerse en pie financieramente y su activación sea posible pese a los insuficientes presupuestos de defensa de los Estados miembros, se ha acordado la futura revisión del mecanismo Athena. Además, hace tan solo unos días se aprobó el Fondo de Defensa Europeo que, sin duda, contribuirá al establecimiento de una sólida industria de la defensa europea potenciando la innovación y el desarrollo. Es en el futuro mercado de la defensa donde la Agencia Europea de Defensa tiene mucho por hacer y por ofrecer, pues a través del emprendimiento de proyectos y programas podrá ir reforzando su papel entre los Estados miembros e ir consiguiendo más logros que los acumulados hasta ahora.

Todo parece apuntar a que nos encontramos en el momento político correcto para su activación ya que contamos con los ingredientes principales y esenciales en este ámbito de actuación de la UE, la voluntad política y el deseo de asumir más obligaciones jurídicas concretas. Puede que a la luz del contexto actual los Estados miembros hayan sabido apreciar el valor añadido que presentaba la CEP en su origen y que sigue guardando en la actualidad. En particular, su activación se estima idónea pues no representa una pérdida de soberanía, sino que puede incluso llegar a fortalecerla de forma que no se percibiría como una amenaza por los Estados miembros. En segundo lugar, permitiría ganar en eficiencia presupuestaria y, en tercer lugar y muy relacionada con las dos anteriores, la puesta en común beneficiaría tanto a Estados grandes como pequeños ya que permitiría la formación de coaliciones multinacionales y evitar parte de la duplicidad existente hoy en día.

Debido a los últimos pasos dados principalmente por la Comisión, el SEAE y el Consejo el establecimiento de la Cooperación Estructurada se plantea como inminente en los últimos meses a la luz de las últimas declaraciones con las que contamos. Además, en el último Consejo Europeo celebrado los días 22 y 23 de junio la Cooperación Estructurada Permanente volvió a aparecer en el centro de la discusión sobre la seguridad y la defensa.

En su sesenta aniversario la Unión Europea se encuentra sumergida en un contexto repleto de desafíos, pero que también presenta oportunidades de cambio en todo el seno la Unión. Oportunidades que deberían aprovecharse para al fin lograr sacar a relucir todo el potencial que sigue guardando la Unión Europea. Sin duda, la Cooperación Estructurada Permanente jugará un papel crucial en el devenir de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Solo podemos ser optimistas al esperar su activación en los próximos meses y desear que efectivamente su implementación propicie un punto de inflexión en la defensa europea al igual que en su día lo originó la Cumbre de Saint-Malo.

Bibliografía

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «Una política de defensa europea compatible con la alianza atlántica», en *Cuadernos de Estrategia 177, UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015, pp. 47 – 63.
- ANDERSSON, J. J., «Adapting the Battlegroups», *EU Institute for Security Studies*, nº 1, 2017.
- ANDERSSON, J. J., «If not now, when? The Nordic EU Battlegroup», *EU Institute for Security Studies, ISSUE Alert*, nº 11, 2015.
- ARTEAGA, F., «La defensa y la seguridad de la UE tras el *Brexit*», *ARI 51/2016, Real Instituto El Cano*, 2016.
- BAKER, A., DRENT, M. & ZANDEE, D., «European defence core groups. The why, what & how of permanent structured cooperation», *Egmont Royal Institute for International Relations papers (Policy Brief)*, November 2016. Disponible en: http://www.egmontinstitute.be/publication_article/european-defence-core-groups-the-why-what-how-of-permanent-structured-cooperation/.
- BALLESTEROS MARTÍN, M. A., «La Política Común de Seguridad y Defensa tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013», *Documento Análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3, 2014.
- BARCIKOWSKA, A., «EU Battlegroups – ready to go?», *EU Institute for Security Studies, Brief Issue*, nº 40, 2013.
- BARROSO CORTÉS, F. S., «El impacto de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) sobre la Comunidad de Seguridad Europea», *UNISCI Discussion Papers*, nº 34, 2014.
- BENEDICTO SOLSONA, M. A., «Europa necesita una arquitectura de seguridad más ambiciosa», en *Documentos de Seguridad y Defensa nº 73*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, 2017.
- BESCH, S., «Europe’s NATO balancing act», *Insight, Centre for European Reform*, 2017. Disponible en: <https://www.cer.org.uk/insights/europes-nato-balancing-act>.

- BESCH, S., «An EU army? Four reasons it will not happen», *Insight, Centre for European Reform*, 2016. Disponible en: <https://www.cer.org.uk/insights/eu-army-four-reasons-it-will-not-happen>.
- BINDI, F., «European Union Foreign Policy: A Historical Overview», en BINDI, F. *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Bookings Institution Press, Washington, D. C., 2010, pp. 11 – 40.
- BISCOP, S., «Analysing the EU Global Strategy on Foreign and Security Policy», en Rehr, J. *Handbook on CSDP, The Common Security and Defence Policy of the European Union*, vol. 1, 3ª Ed., Schutz und Hilfe, Viena, 2017, pp. 28 - 34.
- BISCOP, S., «Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESCO», *Istituto Affari Internazionali*, 2017.
- BISCOP, S., «How the EU can Save NATO», *Security Policy Brief, EGMONT, Royal Institute for International Relations*, nº 83, 2017.
- BISCOP, S. y ALGIERI, F., «The Lisbon Treaty and ESDP. Transformation and Integration», *EGMONT Paper, Royal Institute for International Relations*, nº 24, 2008.
- BISCOP, S., «Permanent Structured Cooperation», *EGMONT paper, Royal Institute for International Relations*, nº 20, 2008.
- BLACK, J. et al., *Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU – Compendium report*, RAND Corporation, Santa Mónica, CA., 2017. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1786.html.
- BLOCKMANS, S. & EMERSON, M., «Brexit's Consequences for the UK - and the EU», *CEPS*, 2016. Disponible en: <https://www.ceps.eu/publications/brexit-consequences-uk-%E2%80%93-and-eu>.
- CEBALLOS, J. L., «La reestructuración de la industria española de defensa (I): balance y estado del marco europeo», *ARI 138/2011, Real Instituto El Cano*, 2011.
- COELMONT, J., «Permanent Sovereign COoperation (PESCO) to Underpin the EU Global Strategy», *Security Policy Brief, EGMONT, Royal Institute for International Relations*, nº 80, 2016.
- DE CARLOS IZQUIERDO, J., «La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016», *Documento Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 16, 2016.
- DE CASTRO RUANO, J. L., «La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº especial 01, 2015, pp. 19 – 48.

- DE LA BROSSE, G., «Deploying financial tools in support of European Defence Cooperation», *Armament Industry European Research*, nº 14, 2017.
- DE ZWAAN, J. et al., *Governance and Security Issues of the European Union. Challenges Ahead.*, Asser Press, La Haya, 2016.
- ELENA ARGANO, M., «The Brexit effects on European security and defence», *Le portail de référence pour l'espace de liberté, sécurité et justice*, 2016. Disponible en: <https://europe-liberte-securite-justice.org/2016/09/15/the-brexit-effects-on-european-security-and-defense/>.
- ENGEL, R., «How to implement Strategy- Implementation Plan on Security and Defence», en Rehrl, J. *Handbook on CSDP, The Common Security and Defence Policy of the European Union*, vol. 1, 3ª Ed., Schutz und Hilfe, Viena, 2017, pp. 35 – 41.
- FALEG, G., «The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy», *CEPS*, 2016. Disponible en: <https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy>.
- FIOTT, D., «Promoting European Defence Cooperation and The Promise of Financial Incentives», *Armament Industry European Research*, nº 16, 2017.
- FIOTT, D., «European defence: the year ahead», *BriefISSUE, European Union Institute for Security Studies*, nº 1, 2017.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I., J., «¿Quo Vadis, Europa? Del documento Solana a la Estrategia Global», en *Cuadernos de Estrategia 184 «Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles»*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017.
- GARCÍA, J., «La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea», *UNISCI*, nº 42, 2016.
- GIRONA, C. «Relanzando la respuesta rápida militar: Los *battlegroups*», *UNISCI*, nº 42, 2016, p. 262.
- HOWORTH, J., «Strategic autonomy and EU-NATO Cooperation: squaring the circle», *Security Policy Brief, EGMONT, Royal Institute for International Relations*, nº 85, 2017.
- MAURO, F. et al., *The future of EU defence research*, Bélgica, 2016. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU\(2016\)535003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU(2016)535003_EN.pdf).
- MAURO, F., «Permanent Structured Cooperation. The Sleeping Beauty of European Defence», *Analysis, Group de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité*, 2015.

- MIRANDA ELÍO, C., «2016 y la Seguridad Europea», *ARI 8/2017*, Real Instituto Elcano, 2017.
- MOLINER GONZÁLEZ, J.A., «La Cooperación Estructurada Permanente como factor de transformación de las estructuras de seguridad y defensa», en, *Documentos de Seguridad y Defensa*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, nº 42, Madrid, 2012.
- MÖLLER, A. & PARDIJS, D., «The Future Shape of Europe: How the EU can bend without breaking», *European Council on Foreign Relations*, 2017. Disponible en: http://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_future_shape_of_europe.
- MONTOYA CERIO, F., «“Brexit”, ficción o realidad: impacto sobre la PCSD de la UE», *Documento Opinión*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 64 bis, 2016.
- MORILLAS, P., «The EU should abandon “ever closer union” in favour of “flexible differentiation” after Brexit», *The London School of Economics and Political Science*, 2017. Disponible en: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2017/01/13/flexible-differentiation-after-brexit/>.
- MORILLAS, P., «Un debate incómodo: el Brexit y la Estrategia de Global de la UE», *European Politics and Policy Blog*, CIDOB, nº 415, 2016.
- NAVARRO PORTERA, M. A., «El Tratado de Lisboa y el futuro de la acción exterior de la Unión Europea en un mundo globalizado», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 24, 2009.
- RACZOVA, O., «The impact of Brexit on British security and defence», *Global Risks Insights*, 2017. Disponible en: <http://globalriskinsights.com/2017/02/impact-brexit-british-security-defence/>.
- REGALADO DE LOS COBOS, G., «Criterios y compromisos en la Cooperación Estructurada Permanente», *Documentos de Seguridad y Defensa*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, nº 42, 2011.
- RUIZ CAMPILLOS, X. y BARROSO CORTÉS, F. S., «La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España», *OPEX*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 37/2009, 2009.
- RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «Capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa frente al problema de las poblaciones desplazadas», en *Efectos sobre la PCSD de la Unión Europea de la crisis migratoria*, Monografías 150, Ministerio de Defensa, 2017, pp. 79 – 114.
- SANTOPINTO, F., «Réfome des traités: Une `coopération structurée permanente` pour mieux armer l’UE», *Note d’Analyse*, Groupe de recherche et d’information sur la paix et la sécurité, 2007.

- SOLANA J. & BLOCKMANS, S., «The EU's Winter Package for European Security and Defence», *CEPS*, 2016. Disponible en: <https://www.ceps.eu/publications/eu%E2%80%99s-winter-package-european-security-and-defence>.
- VÁZQUEZ RAMOS, A., «¿Una nueva estrategia de seguridad para Europa?», *Documento Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 106, 2015.
- VÁZQUEZ RAMOS, A., «Otra dimensión estratégica. Financiar las operaciones militares de gestión de crisis en la UE», *Documento Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 91, 2013.
- VON WEITERSHAUSEN, I. & KIENZLE, B., «Brexit has given an impetus to reshape Europe's foreign, security and defence policies», *The London School of Economics and Political Science*, 2017. Disponible en: <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/05/02/brexit-has-given-an-impetus-to-reshape-europes-foreign-security-and-defence-policies/>.
- ZANDEE, D., «EU Global Strategy from design to implementation», *Analysis, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations*, nº 3, 2016. Disponible en: <https://www.clingendael.nl/publication/eu-global-strategy-design-implementation>.

Unión Europea

- Base de datos de la Agencia Europea de Defensa. Disponible en: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>. Último acceso: 11 de junio de 2017.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre «Seventh progress report towards an effective and genuine Security Union», COM (2017) 261final, de 16 de mayo de 2017.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el «Plan de Acción Europeo de Defensa», COM (2016) 950 final, de 30 de noviembre de 2016.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la «Agenda Europea de Seguridad», COM (2015) 185 final, de 28 de abril de 2015.
- Comunicado de prensa 109/17 de 6 de marzo de 2017. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/3/47244655606_es.pdf.
- Conclusiones del Consejo sobre los avances en la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa de 6 de marzo de 2017. Disponibles

en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence/>.

Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2016. Disponibles en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/>.

Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013. Disponibles en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>.

Declaración conjunta UE-OTAN adoptada el 16 de julio de 2016 en Varsovia. Texto de la declaración disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>.

Discurso del Presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker en la Conferencia de Praga de 9 de junio de 2017. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm.

Discurso de la Alta Representante Federica Mogherini en la Conferencia de Praga de 9 de junio de 2017. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27913/speech-federica-mogherini-high-representativevice-president-european-commission-high-level_en.

Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1516_es.htm.

Estrategia Europea de Seguridad, 2003. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

European Commission Fact Sheet. Defending Europe. *The case for greater EU cooperation on security and defence*, 2017.

Implementation Plan on Security and Defence, 14392/2016, de 14 de noviembre de 2016. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_o.pdf.

Libro Blanco sobre el Futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025, de la Comisión Europea, 2017.

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Disponible en: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.

The European Defence Fund: Questions and Answers publicado por la Comisión Europea el 7 de junio de 2017. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1476_en.htm.

Fuentes secundarias

SHEAR, M. D. & STEINHAEUER, J. (27 de febrero de 2017). Trump to Seek \$54 Billion Increase in Military Spending. *The New York Times*. Recuperado de: https://www.nytimes.com/2017/02/27/us/politics/trump-budget-military.html?_r=0.

Anexos

Anexo I: Protocolo (Nº 10) sobre la Cooperación Estructurada Permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea.

Anexo II: Escenarios contenidos en el Documento de Reflexión sobre el futuro de la defensa Europea.

PROTOCOLO (Nº 10)
SOBRE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA
PERMANENTE ESTABLECIDA POR EL ARTÍCULO 42
DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

VISTOS el apartado 6 del artículo 42 y el artículo 46 del Tratado de la Unión Europea,

RECORDANDO que la Unión lleva a cabo una política exterior y de seguridad común basada en la realización de una convergencia cada vez mayor de las actuaciones de los Estados miembros;

RECORDANDO que la política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común; que garantiza a la Unión una capacidad operativa respaldada por medios civiles y militares; que la Unión puede recurrir a ella para las misiones contempladas en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea fuera de la Unión a fin de garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el refuerzo de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; que la ejecución de dichos cometidos está sustentada por las capacidades militares facilitadas por los Estados miembros con arreglo al principio del «conjunto único de fuerzas»;

RECORDANDO que la política común de seguridad y defensa de la Unión no afecta al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros;

RECORDANDO que la política común de seguridad y defensa de la Unión respeta las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para los Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros, y que es compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en este marco;

CONVENCIDAS de que una mayor afirmación del papel de la Unión en materia de seguridad y defensa contribuirá a la vitalidad de una Alianza Atlántica renovada, en consonancia con los acuerdos denominados de «Berlín plus»;

DECIDAS a que la Unión sea capaz de asumir plenamente las responsabilidades que le incumben dentro de la comunidad internacional;

RECONOCIENDO que la Organización de las Naciones Unidas puede solicitar la asistencia de la Unión para ejecutar con carácter de urgencia misiones emprendidas en virtud de los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas;

RECONOCIENDO que el fortalecimiento de la política de seguridad y defensa exigirá a los Estados miembros esfuerzos en el ámbito de las capacidades;

CONSCIENTES de que la superación de una nueva etapa del desarrollo de la política europea de seguridad y defensa conlleva un esfuerzo decidido por parte de los Estados miembros dispuestos a realizarla;

RECORDANDO la importancia de que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad esté plenamente asociado a los trabajos de la cooperación estructurada permanente,

HAN CONVENIDO en las siguientes disposiciones, que se incorporarán como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

Artículo 1

La cooperación estructurada permanente a que se refiere el apartado 6 del artículo 42 del Tratado de la Unión Europea estará abierta a todos los Estados miembros que se comprometan, desde la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa:

- a) a acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (denominada en lo sucesivo «la Agencia Europea de Defensa»); y
- b) a estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal como se contemplan en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un período inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días.

Artículo 2

Los Estados miembros que participen en la cooperación estructurada permanente se comprometerán, para realizar los objetivos contemplados en el artículo 1,

- a) a cooperar, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con miras a la realización de objetivos acordados relativos al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa, y a revisar periódicamente dichos objetivos en función del entorno de seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión;
- b) a aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, en particular armonizando la determinación de las necesidades militares, poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa, y propiciando la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística;
- c) a tomar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, en particular mediante la definición de los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas, incluida la posible revisión de sus procedimientos decisorios nacionales;
- d) a cooperar para garantizar que toman las medidas necesarias para colmar, entre otras cosas mediante planeamientos multinacionales y sin perjuicio de los compromisos que hayan contraído en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades;

-
- e) a participar, en caso necesario, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

Artículo 3

La Agencia Europea de Defensa contribuirá a la evaluación periódica de las contribuciones de los Estados miembros participantes en materia de capacidades, especialmente las contribuciones aportadas según los criterios que se establecerán, entre otros, con arreglo al artículo 2, y presentará informes al respecto al menos una vez por año. La evaluación podrá servir de base para las recomendaciones y decisiones del Consejo adoptadas de conformidad con el artículo 46 del Tratado de la Unión Europea.

Anexo II

	Principios	Acciones	Capacidades	Eficiencia
Escenario a): Cooperación en seguridad y defensa	La UE complementa los esfuerzos de los Estados miembros, la solidaridad sigue siendo <i>ad hoc</i> e interpretándose de manera individual por parte de los Estados miembros.	Misiones de desarrollo de la capacidad, operaciones de gestión de crisis limitadas, mayor intercambio de información, apoyo de la UE a la resiliencia de los Estados miembros. La cooperación UE-OTAN sigue como hasta ahora.	Desarrollo de tecnologías clave específicas en la UE, pero dificultades para mantener capacidades en todo el espectro; uso limitado del Fondo Europeo de Defensa.	Economías de escala iniciales.
Escenario b): Seguridad y defensa compartidas	La UE complementa los esfuerzos de los Estados miembros, la solidaridad operativa y financiera entre Estados miembros pasa a ser la norma.	Gestión de crisis, desarrollo de las capacidades y protección en la intersección interior-exterior. Los Estados miembros se controlan/asisten mutuamente en cuestiones cibernéticas y comparten información, los guardas europeos de fronteras y costas protegen las fronteras externas. Coordinación UE-OTAN en todo el espectro de áreas de seguridad duras y blandas.	Financiación conjunta de capacidades clave y compra conjunta de capacidades multinacionales apoyada por el Fondo Europeo de Defensa; planificación y desarrollo conjuntos de las cadenas de valor.	Importantes economías de escala en el mercado de la defensa a escala europea, condiciones de financiación favorables en toda la cadena de suministros de defensa.
Escenario c): Defensa y seguridad comunes	Solidaridad y asistencia mutua, defensa común de conformidad con lo previsto en el Tratado.	Operaciones ejecutivas ambiciosas lideradas por la UE; evaluación/control conjunto de las amenazas y planificación de contingencia. ciberseguridad en la UE; la Guardia Europea de Fronteras y Costas continúa con el apoyo de fuerzas marítimas permanentes y de los recursos de los servicios de inteligencia europeos, como drones o satélites; fuerza europea de protección civil. Al servir de complemento a la OTAN, la seguridad y la defensa comunes de Europa aumentarían la resiliencia de Europa y la protegerían contra las diferentes formas de agresión contra la Unión.	Financiación y contratación conjunta de capacidades con el apoyo del presupuesto de la UE. Independencia tecnológica.	Gasto en defensa eficiente gracias a un mayor número de economías de escala, especialización, compartición de activos militares costosos e innovación tecnológica destinada a reducir los costes de defensa, y equiparse mejor para hacer frente a la competencia internacional.

Fuente: Documento de Reflexión sobre el futuro de la defensa europea, p. 16.

---/---

