

Máster en Diplomacia y Función Pública Internacional
CEI INTERNATIONAL AFFAIRS, UB Y UAB
Curso académico 2017-2018

La Cooperación Estructurada Permanente – En Defensa de Europa

Carlos Cañellas Bonet

Tutora del Trabajo:

Montserrat Pi

Índice de contenidos

Introducción	1
I. Europa ante el panorama geopolítico del siglo XXI	3
1.1 <i>Desafíos para Europa</i>	3
1.2 <i>La relación transatlántica</i>	6
1.3 <i>La política exterior y de seguridad europea tras la Estrategia Global</i>	9
II. La Cooperación Estructurada Permanente	12
2.1 <i>La PESCO en la arquitectura de la seguridad europea</i>	12
2.2 <i>Protocolo nº 10</i>	16
2.3 <i>Principios rectores</i>	20
2.4 <i>Motivos para cooperar</i>	24
III. Conclusiones	27
Referencias bibliográficas	

Abstract

Ante Europa se presenta un panorama geopolítico adverso. Sin embargo, el mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente brinda la oportunidad de abordar ciertas carencias del proyecto europeo y apostar por una mayor integración en los ámbitos de seguridad y defensa. El mecanismo, contemplado en el Tratado de Lisboa de la Unión Europea, cuenta con el respaldo y la voluntad política de fomentar el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa y así, en sintonía con la OTAN, avanzar hacia la autonomía estratégica que permita a Europa consolidarse como actor independiente en el escenario internacional y plantar cara a los desafíos regionales en un mundo multipolar.

Introducción

A día de hoy la Unión Europea se encuentra en un punto de inflexión que, sin lugar a dudas, marcará su propio devenir. Durante la última década el escenario internacional ha sufrido profundos cambios. Buena fe de ello es el severo deterioro de seguridad en la vecindad más próxima de Europa. Las alteraciones y consecuentes cambios en el balance de poder internacional no son meramente coyunturales, pues afectan a dimensiones estructurales, socavando la legitimidad democrática y debilitando la hegemonía de la gobernanza liberal ante un orden mundial más volátil, cuyas consecuencias se reflejan en la arquitectura de la seguridad internacional.

La actual configuración de las relaciones internacionales es especialmente relevante para Europa, ya que plantea un panorama convulso para la seguridad del viejo continente, que se encuentra bajo una disyuntiva de carácter geopolítico: avanzar hacia una autonomía defensiva con fuerte capacidad de acción exterior o verse relegado al papel de actor secundario, en una pinza de zonas de influencia entre Washington y Moscú. El contexto de la seguridad evoluciona hacia la regionalización. Tras el auge de China se acrecienta la tendencia multipolar y el irredentismo de Rusia extiende su influencia hacia territorio europeo.

Históricamente la seguridad y defensa europea contemporánea ha estado vinculada a la relación transatlántica. Sin embargo, el declive hegemónico estadounidense (y su consecuente repliegue estratégico) cuestiona el futuro que se depara para la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ya que el paraguas que sostenían los norteamericanos se aleja de Europa. Por otra parte, la desconexión de Londres implica la pérdida de una de las mayores potencias europeas. Todo ello mientras la acción exterior europea prosigue con su característica tendencia diplomática de *softpower* y carece, todavía hoy, de una sólida Política de Defensa y Seguridad Común para hacer frente a los desafíos del exterior.

El entorno estratégico actual supone para Europa el regreso de la *realpolitik*. Con la reciente Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EGUE) y tras librarse del freno británico, Europa tiene la oportunidad de potenciar el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Existe voluntad y predisposición política por avanzar hacia una mayor integración que conduzca a una cultura común de seguridad europea, con respaldo de la OTAN como marco defensivo principal.

El presente estudio se incluye en la dimensión de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, cuyo objeto de investigación será el análisis exhaustivo de uno de los mecanismos de flexibilidad, la Cooperación Estructurada Permanente. Dicho mecanismo configura un marco y un proceso basado en el Tratado de Lisboa, cuyo objetivo es reforzar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembro de la UE a fin de reforzar las capacidades europeas y maximizar la eficacia del gasto en defensa.

El estudio tiene como fin último dilucidar cuáles son las implicaciones de su activación y si constituye el factor de impulso para el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa que permita a la Unión alcanzar el grado de ambición que la

conduzca hacia su autonomía estratégica, la cual le proporcionaría a su vez una importante consolidación como actor global independiente en el escenario internacional.

Referente a la metodología, el ensayo se ha elaborado mediante el método hipotético-deductivo, en base al Derecho de la Unión Europea y fuentes doctrinales relevantes en la materia. Las premisas se han constatado a partir de las conclusiones oficiales de las instituciones europeas o los actores implicados, siendo las resoluciones e informes las fuentes primarias y corroborando la información en fuentes secundarias. Nótese que el presente estudio se presenta en abril de 2018 y a dicho período se delimita.

El presente estudio se estructura en dos grandes bloques: Europa ante el panorama geopolítico del siglo XXI y la Cooperación Estructurada Permanente. En el primer bloque se contextualizan los desafíos en las aproximaciones europeas en términos de geopolítica regional, así como el porvenir de la relación transatlántica con Europa y la reconfiguración de la política exterior y de seguridad europea del Documento Solana a la renovada Estrategia Global. El segundo bloque, por su parte, se inicia con la descripción del mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente. Seguidamente, y partiendo del análisis de la arquitectura actual de la seguridad europea y la cronología de acontecimientos previos a su adopción, se examina el articulado del Protocolo nº 10 y se definen los principios que rigen la PESCO. Finalmente, se identifican los obstáculos que han dificultado su puesta en marcha, así como los potenciales beneficios que pueden derivarse de su activación.

I. *Europa ante el panorama geopolítico del siglo XXII*

1.1 *Desafíos para Europa*

Entender el panorama internacional y la geopolítica regional en las aproximaciones europeas es fundamental para comprender de qué manera se da forma a la política exterior y de seguridad europea, así como su acción exterior. La actual situación geopolítica es, como mínimo, adversa para Europa. Javier Solana afirmaba en 2016, respecto a la política internacional, que “el panorama es de gran incertidumbre”.¹ A *grosso modo*, el sistema internacional viene marcado por el “America First” de Trump, el resurgir del irredentismo² de Rusia y el auge de China como ‘superpotencia’. Como escribía Martin Wolff al examinar la geopolítica propia de la URSS (1917 hasta 1991): “Hoy el desencanto geopolítico y económico lo sufre Occidente”.³

A fin de ampliar el contexto, desde el fin de la Guerra Fría los EEUU han ostentado una posición de liderazgo en los distintos ámbitos geopolíticos, sobre los diferentes estados que forman el bloque occidental. Posición en la que Washington se ha mantenido como poder hegemónico ante un escenario internacional unipolar. Pero en el momento en que se presentó la Estrategia de Seguridad Europea en 2003, el entorno respecto a la seguridad había cambiado: no precisaba dar respuestas ante una amenaza militar, sino que debía enfrentarse a nuevos desafíos, como el terrorismo y los conflictos regionales. El entorno de la seguridad en el siglo XXI viene marcado, por lo tanto, por una mayor apertura de las fronteras internacionales y relaciones de interdependencia con gran variedad de actores.

Tratando de desentrañar los orígenes que definen esta convulsión política, el profesor Manuel Muñiz señala tres posibles causas: los efectos dispares de la globalización, la gestión de la reciente crisis financiera y la descomposición de estados próximos a Europa (Oriente Medio y en el Mediterráneo oriental).⁴ Asimismo, Larry Diamond añade dos elementos clave que han contribuido significativamente al deterioro y regresión de las democracias liberales: el poder de las autocracias de Rusia, China, Arabia Saudí e Irán unido a sus estrategias tras contener las presiones prodemocráticas internas y la percepción de malas prácticas (corrupción, ‘clientelismo’, entre otras) en Estados Unidos y Europa.⁵

En esta situación, hay acontecimientos políticos y sociales que, debido a su naturaleza, pueden ser difíciles de prever. Sin embargo, existen un gran número de estudios prospectivos que ayudan a la planificación estratégica. Se trata de investigaciones que abordan los *drivers*⁶ o ‘motores de cambio’ referentes a las grandes tendencias políticas actuales y futuras que condicionarán en mayor o menor medida el porvenir de la seguridad global.⁷ Sobre esta base, y a raíz de los informes presentados

¹ Solana, Javier (2016). *¿Fin de año fin de época?*. Project Syndicate.

² Término irredentismo o ‘no liberado’, referido a la reivindicación rusa por la anexión de territorios que formaron parte de la ‘Gran Rusia’.

³ Wolff, Martin (2017). “The long and painful journey to world disorder”. *Financial Times*.

⁴ Muñiz, Manuel (2017). “El colapso del orden liberal”. *Revista Política Exterior* nº 175.

⁵ Diamond, Larry (2016). *Global democracy is spiralling down*. Stanford University.

⁶ Multiple Futures Project, MFP. 2009. *NATO Multiple Futures Project. Navigating towards 2030 Final Report*.

⁷ Jordán, Javier (2017). *Panorama de tendencias geopolíticas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

por la diversidad de estudios prospectivos,⁸ Javier Jordán distingue tres *drivers* principales que configurarán el sistema mundial: la mayor distribución de poder entre los actores protagonistas del sistema internacional (traducido en mayor competencia geopolítica), la continuidad de ‘Estados frágiles’ (cuya consecuencia directa es la inestabilidad regional ante la competencia por adquirir mayores cuotas de poder e influencia) y la intensificación de la globalización e interdependencia (*Jordán, Javier, 2017*).

Ante el entorno estratégico actual no parecen presentarse muestras sólidas de liderazgo en la gobernanza del orden mundial.⁹ Los servicios de inteligencia de los Estados Unidos corroboran, en su último informe de ‘tendencias globales’, que el período hegemónico estadounidense se viene difuminando.¹⁰ Así mismo, el Consejo Nacional de Inteligencia (NIC) prevé el incremento de tensiones en los ámbitos externos e internos, así como el debilitamiento democrático y el aumento de divergencia de intereses entre Estados.¹¹

Rusia y China podrían desafiar, por lo tanto, la influencia de Estados Unidos. Aunque no se llegue al nivel de guerra (*hot war*), los informes presentados apuntan hacia una tendencia de “cooperación a la carta” (*where we can get it*), tendencias que *per se* nos dirigen a un mundo de ‘esferas de influencia’.¹²

Regionalización del mundo

La Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EGUE) prosigue en el objetivo de promover un orden multilateral (aunque sin descuidar la arquitectura de seguridad de las Naciones Unidas).¹³ Ante el actual marco geopolítico, el enfoque ‘realista’ de dicho orden se basa en la ‘gobernanza regional’, en una convergencia entre presiones internacionales y reacciones populares.

Tal y como explica Ignacio J. García, “el documento Solana entendía la estructura regional como un sistema de contención de conflictos”. Sin embargo, un cambio de concepción viene determinado por la llamada ‘evolución realista’ ante el nuevo contexto de seguridad y el consecuente cambio de paradigma para Europa. (*Ignacio J. García, 2017*).

Según la corriente realista, la lucha de poderes tiene lugar en el entorno regional, donde las potencias están en conflicto por la pugna para hacerse con una posición hegemónica. La potencia dominante tratará de preservar el beneficioso *statu quo*, mientras que el resto de los Estados tratarán de reestructurar el panorama y alcanzar un cierto equilibrio en la balanza de poderes. John J. Mearsheimer, considerado pionero del “realismo ofensivo”, expuso que, a pesar del poder hegemónico regional de los EEUU

⁸ Alianza Atlántica; Supreme Allied Commander Transformation (SACT), Strategic Foresight Analysis 2015 Report. Unión Europea; *Global Trends to 2030, Can the EU meet the challenges ahead?*, publicado por el European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS). España; *La Fuerza Conjunta ante los retos del futuro. Preparándonos para las operaciones hasta el 2030*, Estado Mayor de la Defensa en 2009. Estados Unidos; *Global Trends 2030, Alternative Worlds y Global Trends, Paradox of Progress*, National Intelligence Council (NIC) (la lista prosigue, aunque me baso en los informes mencionados).

⁹ Bremmer, Ian (2013). *Every Nation for itself*. Editorial Viking

¹⁰ National Intelligence Council, NIC. 2017. *Global Trends: Paradox of Progress*. Washington D.C: Office of the Director of National Intelligence.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Las Naciones Unidas constituyen la columna vertebral del sistema internacional. La actuación europea en materia de seguridad siempre ha funcionado acorde a los objetivos de la ONU.

(el único en nuestros tiempos), sería imposible para cualquier potencia alcanzar la hegemonía mundial.¹⁴ La teoría del “realismo ofensivo” sintetiza aspectos del “realismo estructural”¹⁵ (donde los Estados, al interactuar en un entorno anárquico, priorizan la política de seguridad para garantizar su supervivencia), así como aspectos del “realismo clásico”¹⁶ (donde el medio para alcanzar tal objetivo sería la consecución de la supremacía).

Para corroborar la tendencia a la regionalización de la seguridad, el Foro Económico Mundial defendía en sus informes que, hasta el año 2014, la ausencia de una gobernanza global institucionalizada constituía un riesgo para la seguridad internacional.¹⁷ Un año más tarde, el ‘fracaso de la gobernanza nacional’ tomaba el relevo como desafío para la seguridad.¹⁸ La tendencia proseguía en 2016, descrita en el ‘cambio de panorama en la gobernanza internacional’, como un riesgo para la arquitectura de la gobernanza global debido al retorno de la competición estratégica.¹⁹ El funcionamiento del sistema de seguridad colectiva también pelagra ante la creciente rivalidad de las grandes potencias y el reiterado uso de veto ante el CSNU (*NIC 2017, 19*).²⁰

El escenario de la seguridad para Europa viene definiéndose en un entorno geopolítico dictado por la confluencia entre las dimensiones exterior e interior y la presión de los actores del escenario internacional. Ante las dinámicas de gobernanza regionales, la EGUE pretende definir la ‘gobernanza mundial reformada’ en un marco de cooperación regional.²¹ Debido a la regionalización de la seguridad, la cooperación regional se presenta como una de las prioridades de la acción exterior europea.

¹⁴ John J. Mearshaimer (2014). *The Tragedy of the Great Power Politics*. New York, W. W. Norton & Company

¹⁵ Teoría desarrollada por Kenneth Neal Waltz, en su obra *Theory of International Politics*.

¹⁶ Teoría desarrollada por Hans Morgentau, en su obra *Politics Among Nations*.

¹⁷ World Economic Forum (2014). *Global Risks 2014*

¹⁸ World Economic Forum (2015). *Global Risks 2015*

¹⁹ World Economic Forum (2016). *Global Risks Report 2016*. Pág 29.

²⁰ Estados Unidos, National Intelligence Council (2017). *Global Trends 2030: Alternative Worlds y Global Trends: Paradox of Progress*,

²¹ Discurso de David Cameron en Chatham House London. 10 de noviembre de 2015

1.2 La relación transatlántica

“Brexit means Brexit”

Históricamente, Londres demuestra una actitud ambivalente hacia el proyecto de integración europeo, exigiendo el derecho a un encaje especial en la UE. Podrían distinguirse *a priori* dos posturas con respecto a las perspectivas de futuro de la PCSD tras el *brexit*, que podríamos tildar de pesimistas u optimistas, en función de la visión que se aplique al proceso de desvinculación británico.

Por un lado, la visión pesimista asume la pérdida de poderío militar y policial de la seguridad colectiva, con especial énfasis en materia de inteligencia.²² Supone el desmembramiento de un miembro del Consejo de Seguridad de la ONU, además de la pérdida de uno de sus mayores ejércitos y potencia nuclear. No implica sólo la pérdida de uno de sus principales proveedores de seguridad, sino que también limita la capacidad europea de desarrollar acciones autónomas.

Por otro lado, la visión optimista, entiende que librarse del freno británico supone un abanico de oportunidades para replantear e impulsar el desarrollo de PCSD hacia una mayor integración y fomentar la autonomía estratégica. Londres ha apostado constantemente por relaciones tanto bilaterales como multilaterales en el ámbito de seguridad y defensa en la EU,²³ donde los intereses nacionales británicos prevalecían sobre los europeos, dificultando el pleno desarrollo de la cooperación estructurada (Arteaga, F. 2016).

La salida del Reino Unido comportará *ipso facto* graves implicaciones para la seguridad internacional. El proceso de desvinculación británico supone, para Europa, un cambio de paradigma para la arquitectura de seguridad y defensa, puesto que dejaría de formar parte de la comunidad de defensa e inteligencia europea. El escenario por defecto podría definirse, en términos del exdiplomático británico Shaun Riordan, como un *off-shore balancer* o “equilibrador a distancia” (Panorama Estratégico, 2017), entendido como estrategia donde el Reino Unido, considerada una gran potencia, utiliza otras potencias regionales menores para controlar posibles poderes hostiles.

Tras el *Brexit*, Londres perderá su valor como puente entre la UE y la OTAN.²⁴ En consecuencia, la *special realtionship* que mantenía Londres con Washington se verá deteriorada al difuminarse el control que los británicos ejercían sobre Europa y el futuro sobre el desarrollo de su defensa. Por ello, los británicos apostaron por incrementar su nivel de ambición propio de una gran potencia.²⁵ El aislacionismo británico se produce paralelamente al repliegue estratégico estadounidense del territorio europeo (*retrechment*). La administración Trump, ante los sobrecostes que supone garantizar la seguridad europea, insta a los Estados miembro de la UE a hacerse cargo de su

²² La pérdida de colaboración institucional en materia de inteligencia (Humint y Sigint) implica también perder un miembro del grupo de los “cinco ojos” entendida como la colaboración entre EEUU, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

²³ Buen ejemplo de ello son los acuerdos bilaterales entre Francia y el Reino Unido como los Acuerdos de Lancaster House de 2010.

²⁴ Oliver, Tim y John Williams, Michael (2016). “Special relationships in flux: Brexit and the future of the US-EU and US-UK relationships”. *International Affairs*, núm 92. Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.

²⁵ Chalmers, Malcom (2016). *Would a New SDR be Needed After a Brexit Vote?*. Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa de 2015.

presupuesto de defensa. La gran perjudicada de tal situación es la seguridad europea, que hasta ahora había dependido del “paraguas” norteamericano (*Mario Laborie, 2014*), con casi el setenta y cinco por ciento del gasto militar a cargo de los EEUU, hasta el momento.²⁶

Estados Unidos

Ante el actual declive económico (relaciones comerciales deficitarias) y de poder hegemónico (pérdida de influencia en ciertas zonas del globo) que sufren actualmente los EEUU ante competidores como China, y la consecuente disminución de supremacía estadounidense en el sistema internacional,²⁷ la política exterior estadounidense se acoge a una postura aislacionista marcada por el principio de “*America first*”.²⁸ La reconfiguración de las relaciones internacionales han forzado la reorientación de los intereses estadounidense hacia el Pacífico, en el denominado “pivote geoestratégico”.²⁹

La potencia asiática es firme candidata a ser potencia económica mundial en un futuro próximo.³⁰ A ello cabe agregar el incremento en gasto militar, rivalizando con el estadounidense.³¹ Asia ha entrado en una dinámica de rearme durante la última década, superando el gasto europeo,³² aunque ha sido China quien lo ha superado con creces.³³

La posición de Washington respecto a las grandes potencias como China y Moscú se ha moldeado ante el nuevo contexto, siendo incluso contraria a las europeas. Los países europeos han confiado en China estableciendo buenas relaciones comerciales, percibidas como una gran oportunidad de rendimiento económico. Rusia, sin embargo, ha sido contemplada bajo un manto de inseguridad. (*S. Riordan, Panorama Estratégico 2017*). El futuro elemento vertebrador de la política exterior norteamericana puede que se constituya mediante grandes pactos bilaterales (*grand bargain*) con potencias como Rusia y China, en un revisado reparto del mundo y respectivas zonas de influencia.

Ante el panorama actual, el Dr. Vicente Palacio plantea dos posibles estrategias alternativas. La primera sería la adopción de la clásica *realpolitik* en una distribución de ‘áreas de influencia’ mientras que la segunda sería la estrategia neorrealista de *offshore balancing* que presentaron S. Waltz y J. Mearsheimer.³⁴ En esta última, los Estados Unidos optarían por un reparto de zonas de influencia y liderazgo regional heterogéneo, pero interviniendo cuando sea preciso para proteger los intereses estadounidenses (*Vicente Palacio, Panorama Estratégico 2017*).

²⁶ Erlanger, Steven (2013). “Shrinking Europe Military Spending Stirs Concern”. *The New York Times*.

²⁷ NATO Supreme Allied Commander Transformation (SACT) (2013). Strategic Foresight Analysis 2015 Report.

²⁸ “America first” fue un término usado por Charles Lindberg, partidario de sancionar económicamente a los actores que perjudicaran los EEUU y sus intereses.

²⁹ Campbell, Kurt y Andrews, Brian (2013). “Explaining the US ‘Pivot’ to Asia”. *Chatham House*.

³⁰ “Global Trends to 2030, Can the EU meet the challenges ahead?” (2015). *European Strategy and Policy Analysis System*. Pág. 26.

³¹ “Global Strategic Trends - Out to 2045”. *Centro de Desarrollo de Conceptos. Ministerio de Defensa británico*. (Defence expenditure. Pág. 93).

³² Rizzi, Andrea (2012). “Asia supera a Europa en gasto militar”. *El País*.

³³ Wingfield, Rupert (2013). “Japan boosts military forces to counter China”. *BBC News*.

³⁴ Walt, Stephen, y Mearsheimer, John (2016). “The Case for Offshore Balancing. A Superior US Grand Strategy”. *Foreign Affairs*.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte

La OTAN juega un papel clave en la seguridad colectiva europea, actuando como marco principal para la mayoría de Estados miembro. Aunque la EGUE apuesta por fomentar el desarrollo de la seguridad y defensa comunitaria desde una posición más autónoma, expone la necesidad de seguir colaborando estrechamente con la Alianza Atlántica.

Pese al incremento de esfuerzos de la UE por mejorar capacidades a nivel operacional y militar, el grado de dependencia de la OTAN sigue siendo alto.³⁵ A día de hoy, 22 de los Estados miembro de la UE forman parte de la OTAN. Acorde al Tratado de Lisboa, el artículo 2D del Protocolo referente a la PESCO, manifiesta la voluntad de proseguir de buena fe con el compromiso que ha vinculado los Estados miembro de la UE que son, a la vez, miembros de la OTAN.

Según Mogherini, la complementariedad entre una mayor autonomía estratégica de Europa y un mayor vínculo colaborativo con la OTAN no es para nada contradictorio.³⁶ A raíz de la participación de Estados miembro en la PESCO se incrementará la independencia militar y fortalecimiento de la PESD, lo cual permitirá que la PESD complemente las capacidades de la OTAN. La PESCO se erige como una plataforma de cooperación y mejora interna de la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas a disponibilidad tanto de la UE como la OTAN, por la funcionalidad del paquete de acuerdos Berlín Plus. En dicho paquete de acuerdos se llevan a cabo programas de mejora de interoperabilidad y capacitación, donde la principal consecuencia para los Estados miembros participantes es precisamente evitar incurrir en duplicidades y gastos innecesarios. En cuanto a las duplicidades, según datos provistos por la OTAN, a día de hoy en la UE existen 178 diferentes sistemas de armamento, comparado con los 30 en los Estados Unidos. Existen más productores de helicópteros en Europa que gobiernos capaces de adquirirlos. A pesar que la UE destina lo equivalente a la mitad del presupuesto en defensa que los EEUU, estamos lejos de ser la mitad de eficientes.³⁷

Así pues, autores como Laborie Iglesias han postulado que el fortalecimiento de la PCSD redundaría en favor de la OTAN, pues se “beneficiará de un reparto más armónico de las responsabilidades que [conllevará] la consecución de un auténtico equilibrio político y estratégico entre Europa y EEUU”.³⁸

Desde la Casa Blanca, el presidente Donald Trump ha calificado a la OTAN como “obsoleta”,³⁹ al no haber sabido dar respuesta al desafío del terrorismo y por el alto

³⁵ Ruíz Campillo, Xira y Barroso Cortés, Francisco Salvador (2009). *La Cooperación Estructurada Permanente: Propuestas para España*. Capítulo 6, “El Impacto de la Cooperación Estructurada Permanente en la PESD y en la OTAN”. Pág. 68. Disponible en; http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/4ce986126f2b30bc601eff871e79a5fb.pdf

³⁶ Discurso Federica Mogherini en Carnegie Endowment for International Peace. Washington. 21 de Julio de 2016

³⁷ Comisión Europea. *Defending Europe. The case for greater EU cooperation on security and defence*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf

³⁸ Laborie, Mario (2017). *El momento de la defensa Europea*, IEEEE, Madrid. Disponible en; http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO92-2017_Defensa_UE_MLI.pdf

³⁹ Faus, Joan (2017). *El País*. Extraído de: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/16/estados_unidos/1484521260_435183.html

coste económico que acarrea.⁴⁰ Además, ha exigido a sus socios una mayor colaboración de acuerdo al dos por ciento del PIB como aportación mínima en gasto de defensa.⁴¹ La Administración Trump amenaza con proseguir en el *retrenchment* y levantar las sanciones a Moscú (siempre y cuando Putin acuerde rebajar el arsenal nuclear).⁴² Ante el repliegue estadounidense, el consecuente incremento de liderazgo regional ruso e influencia sobre los países bálticos es una realidad efectiva. Como respuesta a la situación se firmó la Declaración Conjunta en la Cumbre de Varsovia en julio de 2016. La Declaración supone un mayor acercamiento (UE-OTAN) y refuerzo en términos de cooperación entre ambos. Así lo expuso el Consejo en las Conclusiones que se presentaron el 6 de diciembre de 2016 (Conclusiones 15283/16). Entre las propuestas y áreas de cooperación, se acordaron despliegues para combatir el Daesh y maniobras de disuasión frente Rusia en tres países Bálticos.⁴³

Como advertía Anders Fogh, ex secretario general de la OTAN, ante los cambios estratégicos marcados por la actualidad geopolítica; el *softpower* europeo “no es un poder” si no cuenta con el “poder duro” y la fuerte capacidad militar.⁴⁴ Donald Tusk, presidente del Consejo Europea, ratificó el mensaje de colaboración en una carta dirigida a los jefes de Estado y de Gobierno de los Estado miembro.⁴⁵

1.3 La política exterior y de seguridad europea tras la Estrategia Global

Del Documento Solana a la Estrategia Global

En diciembre de 2003 se presentó la primera Estrategia de Seguridad de la Unión Europea (EES),⁴⁶ la cual iba encaminada hacia una acción global en función de las amenazas para la UE,⁴⁷ perfilándose así hacia una vertiente de seguridad. El documento comprendía grandes líneas de actuación en ese ámbito, que sin embargo, eran líneas generales con limitado valor operativo, puesto que no se detallaba cómo iban a implementarse las políticas expuestas.⁴⁸ La UE se perfilaba como proveedor de seguridad mundial en la convergencia de intereses propiamente europeos junto con rasgos de solidaridad. Una Europa basada en los valores de derechos humanos y democracia y, por lo tanto, con fuertes vínculos cooperativos. En cuanto a la estructura de poder, la EES apostaba por mantener el *statu quo*, entendido este como un ‘orden internacional basado en un multilateralismo eficaz’. Por ende, la gobernanza mundial,

⁴⁰ Los EEUU cubren la mayor parte de los gastos de la Alianza. El gasto en defensa por países puede consultarse en;

http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf

⁴¹ Sólo 5 de los 28 Estados de la UE aportan el 2% del PIB al ámbito de Defensa.

⁴² Gove, Michael (2017). “Interview with Donald Trump”. *The Times*.

⁴³ OTAN. Comunicado de la Cumbre de Varsovia, 8 y 9 de Julio

⁴⁴ Lenoir, Francois (2013). “Rasmussen insta a los líderes europeos a parar los recortes y reinvertir en Defensa”. *Europapress*.

⁴⁵ Carta del presidente del Consejo Europeo Donald Tusk a los 27 Jefes de Estado y de Gobierno de la UE. *United we stand, divided we fall*. 30/01/2017

⁴⁶ Consejo Europeo (2003). Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un Mundo Mejor.

⁴⁷ Arteaga, Félix (2009). “La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después”. Real Instituto Elcano

⁴⁸ Bordonado, Joaquín. (2016). *Nueva Estrategia Europea de Seguridad*. Análisis GESI. Universidad de Granada.

basada en el derecho internacional, debía apostar por la promoción del ‘buen gobierno’⁴⁹ (Ignacio José, 2017).

Posteriormente, los cambios, tanto en el escenario internacional como en la misma UE, dejaron patente la necesidad de sustituir la estrategia de 2003 por una estrategia renovada enfocada hacia la acción exterior. En junio de 2016 se publicó la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. La naturaleza de la nueva Estrategia parte de un enfoque hacia la política exterior orientada a la seguridad y la defensa, donde se exhorta a los Estados miembro a fomentar su colaboración conjunta a fin de alcanzar una mayor integración en dichos ámbitos. El reciente “documento Mogherini” constata el cambio en el marco geopolítico respecto al panorama en 2003; la transición hacia un mundo multipolar, a través de un enfoque propio del realismo político propio de la *realpolitik*.

La nueva Estrategia no se presenta únicamente como una mera revisión de las amenazas para Europa, ya que abre la puerta a abordar las carencias del proyecto europeo (Alfredo Vázquez, 2016). Entre estas carencias, se procede al refuerzo de la dimensión de seguridad y defensa a través de un “empuje estratégico a la PCSD”.⁵⁰

Limitaciones para la Política Exterior.

La EGUE introduce un enfoque propiamente global de la política exterior y de seguridad.⁵¹ Consciente de las limitaciones institucionales y competenciales (procedimentales o formales) y la autoimpuesta limitación sustantiva en acción exterior de la condicionalidad de la “buena gobernanza”, la EGUE “proporciona las directrices para la gestión de la seguridad... ante la mayor crisis de legitimidad de su historia”.⁵² A pesar de la ambición de la Estrategia, ésta todavía queda lejos de poder considerarse *grand strategy*, propia de las grandes potencias. Es imposible categorizarla como tal, puesto que la UE es un actor político con severas limitaciones. En consecuencia, no podría considerarse en estos momentos como un actor estratégico y autónomo (Arteaga, Félix, 2016).

Algunos aspectos criticados son la falta de definición de un objetivo estratégico (que sí presentan las estrategias nacionales), así como la falta de ordenación jerárquica de las prioridades y de una explicación sobre cómo articular sus medios.⁵³ Es relevante subrayar estas carencias debido a que la movilización de la mayoría de los medios para la acción exterior es competencia de los Estados miembro, regidos por sus particulares políticas de seguridad nacional, lo que dificulta la acción estratégica común. La nueva

⁴⁹ Ejemplo de malos gobiernos en aquel momento fueron los casos de Somalia, Liberia y Afganistán. Los talibanes suponían una amenaza; implicaron el colapso de los Estados, fomentaban la inseguridad regional y el terrorismo.

⁵⁰ *Public opinion and EU policies: exploring the expectations gap*. Págs 39-42. European Parliament Research Service (EPRS). Julio de 2016

⁵¹ Benedicto, Miguel Ángel (2016). *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*. Cuaderno de Estrategia 184. Cap V. IEEEE.

⁵² Malksoo, Maria. (2016). “From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose”. *Contemporary Security Policy Journal*.

⁵³ Annegret Bendiek (2016). “The Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy”. *German Institute for International and Security Affairs*.

Estrategia exhorta a los Estados miembro a perfilar su acción exterior en sintonía con las instituciones europeas.⁵⁴

En el ámbito de la defensa, la Estrategia de 2003 ya fue criticada por varios motivos. No previó la diversidad de culturas estratégicas entre los Estados miembro,⁵⁵ lo que imposibilitaba una posición común en la materia. Tampoco que el uso de la fuerza militar dependía de los Estados miembro,⁵⁶ ni el modo en cómo iba a ser usada esa fuerza militar.⁵⁷ La EGUE tampoco presenta una “estrategia sectorial”,⁵⁸ entendida como las prioridades estratégicas en materia de defensa.⁵⁹

Una característica distintiva de la Estrategia Global es la aparición del término “autonomía estratégica”.⁶⁰ Ésta podría definirse como la capacidad que deriva de la UE de protegerse a sí misma, dando una respuesta propia ante crisis externas y toma de decisiones en materia de seguridad, orientada hacia la independencia de actores como los EEUU u organizaciones de seguridad regional como la OTAN.

La Estrategia Global tiene la virtud de ofrecer la posibilidad de reactivar la PESCO, derivada del Tratado de Lisboa, para proseguir hacia una mayor integración en los ámbitos de seguridad y defensa, desarrollar la PCSD y reavivar así la defensa europea. Una vez librados del freno británico, hay motivos para creer en la posibilidad de crear un Ejército Europeo *de facto* de cara al futuro para conformar la política exterior y avanzar hacia la autonomía estratégica que impulse a Europa como actor independiente en el escenario internacional.

⁵⁴ La EGUE no contempla mecanismos coactivos para orientar el plan nacional al europeo, pues es voluntario y dependerá de la predisposición política.

⁵⁵ Lawrence Freedman (2004), *Can the EU Develop an Effective Military Doctrine*. A European Way of War, Centre for European Reform, Londres. Pág. 14

⁵⁶ François Heisbourg (2004), *The European Security Strategy is not a Security Strategy*. A European Way of War, Centre for European Reform, Londres. Pág. 27-39

⁵⁷ Kaldor, Mary y Salmon, Andrew (2006), *Military Force and European Strategy*. Pág. 19

⁵⁸ Daniel Fiott (2016). “After the EUGS: connecting the dots”. *EUISS*

⁵⁹ Arteaga, Félix (2016). *La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación*. Real instituto Elcano. Pág 5.

⁶⁰ Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Pág 3.

II. La Cooperación Estructurada Permanente

2.1 La PESCO en la arquitectura de la seguridad europea

La Unión Europea cuenta con una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que cubre “todas las áreas de política exterior y las cuestiones relacionadas con la seguridad de la Unión” (artículo 24 TUE). A través de la PESC, la UE dirige su acción exterior en la escena internacional (artículo 21.2 TUE). Instaurada en 1993, se constituía entonces como un mecanismo de concertación de la política exterior, donde la posición y la acción común daban forma a la respuesta de la política exterior europea, basándose en principios intergubernamentales establecidos por consenso. Se consolidó tras el Tratado de Lisboa en 2009, al dotar a la UE de personalidad jurídica propia y capacidad para celebrar acuerdos con Estados y Organizaciones Internacionales. Además, se creó el puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ejercido por la Sra. F. Mogherini) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como servicio diplomático europeo.⁶¹

Para garantizar el cumplimiento de la PESC se incorporó, como elemento integral de la misma, una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La PCSD ofrece un marco para las estructuras políticas y militares de la UE, con la finalidad de realizar operaciones en terceros países. El Tratado de Lisboa define los aspectos institucionales de la misma, mientras que la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la UE (EGUE) de 2016 expone la estrategia a seguir. Aunque se reconoce a la OTAN como principal proveedor de seguridad colectiva, en la Estrategia Global se exhorta a los Estados miembro a fomentar la capacidad de actuación autónoma en seguridad comunitaria.⁶²

Entre las más destacadas reformas en los ámbitos de seguridad y defensa derivados del Tratado de Lisboa, es relevante destacar, a efectos del presente estudio, la naturaleza intergubernamental de sus disposiciones y los denominados *instrumentos de flexibilidad* que incluirían, junto con la Cooperación Reforzada, la Cooperación Estructurada Permanente (artículo 42.6 del TUE), la cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 del TUE)⁶³ y la cláusula de solidaridad (artículo 222 TFUE)⁶⁴. Para la UE, contar con la posibilidad de invocar la cláusula de asistencia mutua (Art. 42.7) no solo promueve la actuación de la UE como proveedor de seguridad en la escena internacional, sino que además amplía el espectro de posibilidades de la Unión de cara a dar una respuesta colectiva en territorio europeo ante un entorno complejo de seguridad, junto con el artículo 5 de la OTAN.

⁶¹ Política Exterior y de Seguridad Común. Extraído de:
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.aspx>

⁶² Ficha técnica sobre la Unión Europea. La política común de seguridad y defensa. Disponible en:
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.2.html

⁶³ La cláusula de asistencia mutua, según estipula el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa; “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán prestar ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”.

⁶⁴ La cláusula de solidaridad, acorde artículo 222 del TFUE; “La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano”.

Definición de la Cooperación Estructurada Permanente

La denominada PESCO (por sus siglas en inglés, *Permanent Structured Cooperation*) permitiría a los Estados miembro interesados impulsar voluntariamente una política común de defensa europea a través de una colaboración militar. El objetivo reside en reunir en el ámbito de la defensa a todos los Estados miembro «que cumplan criterios más elevados de capacidades militares» y que hayan suscrito «compromisos más vinculantes para realizar las misiones» y operaciones «más exigentes». En cuanto al marco jurídico, los artículos 42 y 46 del Tratado de la Unión Europea y el Protocolo nº 10 anexo a los Tratados, contemplan este mecanismo, el cual debe ser activado por Decisión del Consejo a través de una mayoría cualificada.

Constituye un marco jurídico europeo ambicioso e inclusivo para realizar inversiones en la seguridad y la defensa del territorio de la UE, el cual ofrece además un marco político fundamental para que todos los Estados miembro mejoren sus medios militares y sus capacidades de defensa a través de iniciativas y proyectos. Así pues, se erige como un mecanismo de cooperación institucionalizado voluntario y flexible en materia de defensa entre los Estados miembro de la UE. Los Estados miembro prevén así aumentar su eficacia a la hora de abordar los nuevos retos de seguridad y avanzar hacia una mayor integración en materia de defensa en la UE.

Diferenciación entre Cooperación Estructurada Permanente y Cooperación Reforzada

Es preciso distinguir entre la Cooperación Estructurada Permanente y la Cooperación Reforzada, pues aunque ambos mecanismos sean parecidos no son iguales. En primer lugar, debería definirse el ámbito de actuación de cada tipo, pues mientras la Cooperación Reforzada es mucho más amplia, pudiéndose extender al ámbito de la seguridad y defensa, la PESCO se centra exclusivamente en el desarrollo de capacidades de carácter militar.

En cuanto al marco jurídico, la Cooperación Reforzada está definida en el artículo 20 del Título IV del Tratado de Lisboa, apartado referente a Disposiciones sobre las Cooperaciones Reforzadas. En el mismo no se hace referencia explícita al ámbito de seguridad y defensa, lo que conduce a inducir, como se señalaba, que puede extrapolarse al ámbito de la política exterior en su conjunto. Concretamente, según estipula el mismo artículo, la Cooperación Reforzada permitiría a los Estados miembros que lo deseen el instaurar entre sí una cooperación en el marco de la Unión, con el fin de impulsar objetivos, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Dicho mecanismo es de especial relevancia, pues permite a los Estados miembro impulsar políticas que no sean competencia exclusiva de la UE, cuando la Unión en su conjunto no se muestre capaz de alcanzar ciertos objetivos en un determinado plazo. Dicho esto, los actos adoptados en el marco de la Cooperación Reforzada requieren un mínimo de Estados miembro partícipes, mientras que la PESCO no requiere un grupo mínimo de Estados.

Otra diferenciación entre ambos mecanismos, es que la Cooperación Reforzada no impone criterio de evaluación alguno, mientras que la PESCO sí, pues según el artículo 46.2 del Tratado de Lisboa, la Agencia Europea de Defensa se encargará de realizar evaluaciones periódicas sobre las contribuciones de los Estados miembro, con el fin de comprobar el debido cumplimiento de sus respectivos compromisos. En caso de

incumplimiento, el Consejo se reserva la potestad de suspender la participación del Estado infractor. Estos aspectos se expondrán posteriormente de manera más detallada.

Cronología de la Cooperación Estructurada Permanente

El Consejo Europeo, en diciembre de 2016, instó a los Estados miembro a asumir mayores responsabilidades en lo referente a su propia seguridad, manifestando la necesidad de fortalecer la seguridad y defensa de Europa.⁶⁵ De entrada, en materia de seguridad interior, el Consejo reiteró su adhesión a la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2015-2020. En el siguiente apartado, relativo a seguridad exterior y defensa, el Consejo definió una serie de prioridades de cara a fomentar la cooperación en materia de seguridad en la UE. Estas se recogen en el *Winter Package*,⁶⁶ el que comprende: 1) La Estrategia Global de la UE, 2) El Plan de Acción Europeo de Defensa y 3) La Declaración conjunta UE-OTAN.⁶⁷

En marzo de 2017 el Consejo adoptó unas conclusiones referentes a los progresos logrados a raíz de la aplicación de la Estrategia Global en materia de seguridad y defensa, donde se evaluó la labor realizada para llevar a la práctica las líneas de acción acordadas en las Conclusiones de diciembre de 2016.⁶⁸ En lo referente a la PESCO, el Consejo hizo mención a la posibilidad de establecer el mecanismo basado en el planteamiento de un sistema modular e integrador, el cual “permitiría a los Estados miembros estrechar su colaboración en el ámbito de la seguridad y defensa con carácter voluntario”. El Consejo instó a los Estados miembro a proseguir, junto con el apoyo de la Agencia Europea de Defensa (AED) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en el desarrollo común de proyectos e iniciativas a emprender en el marco de la PESCO.

En junio del mismo año se publicó el Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea, el cual exponía tres posibles escenarios para el futuro de la defensa europea.⁶⁹ Pese a que en ninguno de los escenarios presentados se hacía referencia directa a la PESCO, el mecanismo podría considerarse aplicable en cualquiera de los tres supuestos, aunque más concretamente en los escenarios relativos a seguridad y defensa compartidas y/o comunes.

La publicación del Documento ya se anticipaba en el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa, donde se planteaban hasta cinco posibles escenarios de cara al año 2025.⁷⁰ En éste último sí se presenta un escenario idóneo en materia de seguridad y defensa. El tercer escenario (“*Los que deseen hacer más, harán más*”) aboga por una *Europa de varias velocidades*. El escenario propuesto permitiría a aquellos Estados miembro que así lo desearan, impulsar una mayor colaboración en ámbitos específicos, como la defensa.

⁶⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2016. Disponible en:

<http://www.consilium.europa.eu/media/21913/15-euco-conclusions-final-es.pdf>

⁶⁶ Solana, Javier. y Blockman, Steven (2016). *The EU's Winter Package for European Security and Defence*. CEPS

⁶⁷ Declaración conjunta UE-OTAN adoptada en Varsovia el 16 de julio de 2016.

⁶⁸ Consejo Europeo. Comunicado de prensa 109/17 del 6 de marzo de 2017. Disponible en;

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

⁶⁹ Comisión Europea. Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea. Disponible en;

https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-european-defence_es

⁷⁰ Libro Blanco sobre el futuro de Europa: Vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros. Disponible en; https://ec.europa.eu/spain/news/future-of-europe_es

Otro significativo avance que se produjo simultáneamente fue la puesta en marcha del ya mencionado Fondo Europeo de Defensa para la financiación en materia de defensa. Según la Comisión, el Fondo contribuirá a la mejor gestión de la inversión de dinero y reducirá duplicidades en los gastos.⁷¹ La Comisión estima que la falta de cooperación en el ámbito de seguridad y defensa entre Estados miembro supone un coste entre 25.000 y 100.000 millones de euros anuales. El mismo documento añade que hasta el 30% de los gastos anuales en defensa podrían ahorrarse si las adquisiciones fueran en común, pues el 80% de las adquisiciones y el 90% de investigación y tecnología son llevados a nivel nacional. El Fondo debería impulsar la eficiencia en equipos y tecnología de defensa a través del soporte a lo largo de la cadena de producción, investigación, desarrollo de prototipos y adquisición. Para conseguirlo, el Fondo presenta dos principales líneas de actuación: la investigación (*research window*) y la adquisición (*capability window*).⁷²

El 13 de noviembre de 2017, 23 Estados miembro, a los que se sumaron el 7 de diciembre otros dos Estados miembro, emitieron (de conformidad con el artículo 46, apartado 1, del TUE) la Notificación relativa a la PESCO dirigida al Consejo de la UE y a la Alta Representante.⁷³ En ella se trataban aspectos fundamentales de la PESCO, principios, compromisos asumidos y gobernanza. Posteriormente, el 11 de diciembre, el Consejo adoptó la Decisión 2017/2315, por la cual se establecía una cooperación estructurada permanente y se fijaba el listado de los Estados miembro participantes, ratificando así la Notificación previa, donde se establecía la gobernanza de la PESCO.⁷⁴

El mismo día, los Estados miembros participantes de la PESCO adoptaron una Declaración expresando su intención de preparar diversos primeros proyectos en el marco de la PESCO. El 6 de marzo de 2018, el Consejo adoptó una Decisión donde se establece una lista inicial de diecisiete proyectos que llevarán a cabo los Estados miembro participantes en la PESCO en áreas de capacitación, desarrollo de capacidades y preparación operacional.⁷⁵ El mismo día, el Consejo presentó una hoja de ruta en forma de recomendación para la implementación de la PESCO.⁷⁶ El objetivo del documento era el de proveer una dirección estratégica para la implementación de la PESCO, definiendo la estructura de los futuros trabajos sobre los procesos.

⁷¹ Comisión Europea. 2017. The European Defence Fund: Questions and Answers. Disponible en; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1476_en.htm

⁷² Comunicado de prensa de la Comisión Europea. 2017. Fondo Europeo de Defensa. Disponible en; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm

⁷³ Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. 13 de Noviembre de 2017. Disponible en; <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>

⁷⁴ Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017. Disponible en; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D2315&from=ES>

⁷⁵ Decisión del Consejo, del 6 de marzo de 2018 “establishing the list of projects to be developed under PESCO”. El listado de proyectos estan citados en el artículo 1. Disponible en; http://www.consilium.europa.eu/media/33065/st06393-en18-council-decision-pesco_press.pdf

⁷⁶ Recomendación del Consejo, del 6 de marzo de 2018, “concerning a roadmap for the implementation of PESCO”. Disponible en; <http://www.consilium.europa.eu/media/33064/council-recommendation.pdf>

2.2 Protocolo N° 10 sobre la Cooperación Estructurada Permanente⁷⁷

Objetivos

Los artículos 42.6 y 46 del TUE se complementan por el Protocolo 10 de la PESCO, anexo en el Tratado. En el artículo 1 del Protocolo n° 10 se recogen dos objetivos específicos a ser cumplidos por los Estados que deseen participar en el mecanismo. El primero consiste en contribuir a los *battlegroups*, mientras que el segundo consiste en acometer de manera más intensa el desarrollo progresivo de capacidades defensivas, ya sea vía contribuciones nacionales o mediante la participación en programas europeos de equipos de defensa, fuerzas multinacionales y en la actividad misma de la Agencia Europea de Defensa.

A través de los *battlegroups*,⁷⁸ según recogía el *Headline Goal 2010*,⁷⁹ la UE pretendía dotarse de una capacidad real para dar una respuesta más rápida ante crisis y conflictos internacionales. Los nuevos escenarios geopolíticos en la región y allende las fronteras europeas demandan de la Unión la capacidad de actuar en intervenciones rápidas y en ambientes hostiles. Los *battlegroups* constituyen ese núcleo duro a disposición de la UE, junto con las fuerzas de reacción rápida, que tienen como fin intervenir en la gestión de crisis, convirtiéndose en uno de los objetivos prioritarios de la PESD.⁸⁰

Los *battlegroups* deben constar de unidades de combate configuradas como agrupaciones tácticas para las misiones previstas, incluyendo elementos de apoyo, transporte y logística que puedan emprender las misiones Petersberg plus, acorde a lo estipulado por el artículo 42 del TUE. Las misiones Petersberg son parte integral de la PCSD y definen el tipo de actuación militar que la UE puede emprender en operaciones de control de crisis. Se incluyen tareas humanitarias y de rescate, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, operaciones de desarme, asesoramiento militar y estabilidad post-conflicto.⁸¹

A la hora de decidir sobre el despliegue de un *battlegroup*, uno de los principales obstáculos recae en la financiación de los mismos. En el caso de la PESCO, los Estados miembro que participen del mecanismo deberán asumir los costes asociados, mientras que los gastos de los *battlegroups* recaerán sobre aquel Estado o Estados que lo configuren, de acuerdo con principio '*cost lie where they fall*', conocido por ser también

⁷⁷ El Protocolo N° 10 sobre la Cooperación Estructurada Permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea puede consultarse en; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/PRO/10&from=ES>

⁷⁸ El concepto *battlegroups*, o grupos de combate, aparece en el Comité Militar de la UE en junio de 2004. Posteriormente, en la Conferencia Militar de Capacidades Militares, en noviembre del mismo año, se adopta. Los *battlegroups* restan integrados por aproximadamente 1500 efectivos. Éstos deben ser desplegados en un plazo de cinco a treinta días después de la aprobación de una operación del Consejo de la UE, siendo operables durante un periodo de 30 días, prorrogables hasta 120.

⁷⁹ *Headline Goal 2010*. General Affairs and External Relations Council. 17 de mayo de 2017. Disponible en; http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf

⁸⁰ Bermejo, Romualdo (2008). "Los Battlegroups de la Unión Europea: ¿Un medio creíble y eficaz de su política exterior?". *Athena Intelligence Journal*. Vol 3, nº 2. Disponible en: [http://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/Battlegroups\[1\].pdf](http://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/Battlegroups[1].pdf)

⁸¹ The Petersberg Tasks. Definición extraída de; https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy_-en

aplicable en la OTAN. Los únicos gastos a los que deberán hacer frente los Estados que no configuren el grupo de combate serán los comunes, previstos por el mecanismo Athena.⁸²

La Comisión lanzó una propuesta de crear un Fondo Europeo de Defensa con intención de revisar el sistema de financiación a través de un fondo común. Dicho fondo no encuentra su base en la disposición del fondo de inicio, previsto por el párrafo segundo del artículo 41.3 del TUE.⁸³ El Fondo Europeo de Defensa emerge como un potencial nuevo instrumento de financiación para cuestiones militares y, por lo tanto, difiere con el previsto en el Tratado. A través del nuevo sistema de financiación, los Estados deberán contribuir económicamente aunque no desplieguen a sus nacionales en misiones de gestión de crisis.

Sin embargo, los problemas derivados de la financiación no son los únicos desafíos para los *battlegroups*. Pese a alcanzar su total capacidad operacional en enero de 2007, nunca han sido desplegados, lo cual ha conllevado serias dudas respecto a la viabilidad de la iniciativa y su futura utilidad. Si los Estados miembro de la UE pretenden contar con una capacidad expedicionaria y una herramienta militar de respuesta rápida que se alce como buque insignia de la Unión, deberán apostar por depositar su voto de confianza y mostrar un serio compromiso político.⁸⁴ En lugar de desplegar los *battlegroups*, cada país, en el momento de efectuar operaciones militares, ha optado por decidir qué iba a aportar. A fin de solventar los problemas que han impedido su despliegue, a día de hoy se plantea una reconfiguración de los *battlegroups* a través de propuestas relativas a reforzar su relevancia, capacidad de despliegue, facilidad de uso, preparación y financiación.⁸⁵

En cuanto al segundo objetivo, la necesidad de incrementar el progresivo desarrollo nacional de sus capacidades militares, su razón de ser se debe a que, precisamente, la insuficiencia de capacidades ha sido una constante en la UE, considerándose incluso como uno de los mayores obstáculos para impulsar la PESCO. Esto es así ya que las capacidades reales de los Estados miembro no se corresponden con aquellas que pueden desplegar en la práctica. Según datos que facilitó la Comisión, tan solo alrededor del 3% de las tropas europeas pueden ser desplegadas debido a la falta de interoperabilidad. Por lo tanto, el segundo objetivo del Protocolo reside en forzar a los Estados a desarrollar sus capacidades militares de manera progresiva, con el fin de lograr un mayor número de efectivos desplegados a disposición de la UE.

⁸² El mecanismo Athena se ocupa de la financiación de las operaciones militares de seguridad y defensa, concretamente de la financiación de los costes comunes relativos a operaciones militares de la UE en virtud de la PCSD. Puede consultarse en; <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/athena/>

⁸³ Según cita el 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”.

⁸⁴ Barcikowska, Anna (2013). “EU Battlegroups – ready to go?”. *EU Institute for Security Studies. Brief Issue*, nº 40, p.2

⁸⁵ Andersson, Jan Joel (2017). “Adapting the Battlegroups”. *EU Institute for Security Studies* nº 1, p. 1

Medios

Siguiendo con el articulado del Protocolo, el artículo 2 prevé los medios para lograr los objetivos del artículo precedente. De entrada, en el primer compromiso establecido se subraya la necesidad de cooperación para alcanzar el nivel de gastos de inversión en equipos de defensa y la revisión periódica de objetivos en función del entorno de seguridad. Sin embargo, en ese mismo primer párrafo no se hace mención al nivel de gasto en defensa, que es precisamente uno de los grandes frenos de la PCSD.

En materia de defensa, uno de los criterios más controvertidos para los Estados nacionales (sobre todo en época de crisis económica) es alcanzar el nivel de gasto del 2% del PIB, tal y como se acordó en la Cumbre de la OTAN en 2014. En cuanto a la integración a la PESCO, aquellos Estados que no lleguen a alcanzar dicho nivel de gasto tampoco se verían excluidos de participar en el mecanismo. Por exponer un ejemplo, España en 2014 destinaba un 0,9% del PIB en materia de defensa.⁸⁶ Pese a ello ha firmado su adhesión a la PESCO, comprometiéndose, eso sí, a aumentar regularmente los presupuestos en defensa hasta alcanzar los objetivos acordados, entre otras cuestiones.⁸⁷

Según datos de la Comisión Europea, el presupuesto de defensa de la UE (la suma de presupuestos de defensa nacionales), sería de 227 billones de euros, equivalente al 1.34% del PIB, mientras que los Estados Unidos destinaron 545 billones de euros, equivalente al 3.3% del PIB. Por ende, en 2015 los EEUU invirtieron más del doble en materia de defensa que los Estados miembro de la UE en su conjunto.⁸⁸

Recientemente, en enero de 2018, la ministra de Defensa de España, María Dolores de Cospedal, confirmó ante el Congreso de España el compromiso ante la OTAN de destinar 1.53% del PIB en gasto militar en 2024. La cifra, pese a duplicar el porcentaje actual (0,86% del PIB en 2018), queda lejos del 2% que los países de la OTAN fijaron como objetivos en la cumbre de Gales de 2014.⁸⁹ El presupuesto de Defensa para 2017 ha provocado que este crezca un 32% respecto al año anterior y se ha materializado en la compra de armas a través de los Programas Especiales de Armamento.⁹⁰

Retomando el hilo del artículo 2 del Protocolo, en el siguiente punto, correspondiente al segundo compromiso, se hace referencia al compromiso de los Estados por converger en los instrumentos de defensa, armonizando las necesidades militares y la especialización de sus capacidades de defensa (cooperación en los ámbitos de formación y logística). A continuación, el tercer compromiso está vinculado con los problemas derivados de los *battlegroups* anteriormente expuestos. Con intención de solventarlos, se incide en la necesidad de tomar medidas concretas con la intención de

⁸⁶ Información extraída de la Agencia Europea de Defensa. Acceso en marzo de 2018. Disponible en; <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>

⁸⁷ Los compromisos de España con la PESCO pueden consultarse en; <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/101117enlacepesco.aspx>

⁸⁸ Comisión Europea. “Defending Europe”. Extraído de; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf

⁸⁹ González, Miguel (2018) “Cospedal anuncia que España duplicará el gasto militar en siete años”. *El País*. https://politica.elpais.com/politica/2018/01/24/actualidad/1516802485_878165.html?rel=str_articulo#1521450032895

⁹⁰ González, Miguel (2017). “Presupuestos 2017: La inclusión de las compras de armas dispara el gasto en Defensa un 32%”. *El País*. https://elpais.com/economia/2017/04/04/actualidad/1491304622_667883.html?rel=mas

reforzar la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de sus fuerzas, así como la definición de objetivos comunes.

Respecto al cuarto compromiso, se hace mención a la necesidad de seguir cooperando, a fin de “abarcar las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades”. Acto seguido, se hace mención a la OTAN para recalcar la buena voluntad de mantener los compromisos contraídos con la Organización.

El quinto compromiso insta “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”. Esta adquiere gran relevancia en el mecanismo de la PESCO, pues tal y como recoge el artículo 3 del Protocolo, se le delega la responsabilidad de evaluar periódicamente las contribuciones de los Estados miembro que participen del mecanismo. Además deberá presentar informes una vez al año que puedan servir para las recomendaciones del Consejo, lo que implicará a su vez la rendición de cuentas y transparencia de cara a la sociedad civil, un aspecto siempre impulsado por las instituciones europeas para fomentar la legitimidad del mecanismo. A pesar de ello, la AED verá su actuación limitada a tales funciones, pues las decisiones respecto a contribuciones y objetivos para la PESCO serán tomadas en última instancia por los Estados partícipes de forma independiente.⁹¹ Un importante indicador de por qué no se ha potenciado la AED, es la reticencia de algunos Estados miembro a apostar por una industria de defensa común,⁹² cuando precisamente fomentando el papel de la AED se podría contribuir a potenciar un mercado menos heterogéneo y fragmentado de cara al futuro.⁹³

Dicho esto, en noviembre de 2016 la Comisión Europea puso en marcha una iniciativa con el objetivo de promover una Base Europea Tecnológica e Industrial de la Defensa sólida y competitiva. Esta iniciativa toma el nombre de Plan de Acción Europeo de la Defensa (EDAP), y es especialmente relevante en el plano económico, pues racionaliza y hace más eficiente el gasto de los Estados miembro. Se constituye bajo cuatro pilares. En primer lugar, la European Defence Fund (EDF), cuyo objetivo es reforzar la cooperación europea a través de la financiación de investigación y desarrollo de capacidades tecnológicas. La EDF se estructura a través de dos ventanas: una de investigación, cuyo período oscila entre 2017 hasta 2019 bajo el nombre de Acción Preparatoria para la Investigación en Defensa (PADR) y cuyo objeto es demostrar la viabilidad del Futuro Programa Europeo de Investigación en Defensa y otra que sería el Programa Europeo de Investigación en Defensa (EDRP) para el período 2021-2027. La segunda ventana de la EDF es la de capacidades, donde se pretende demostrar la viabilidad del desarrollo de Capacidades de Defensa. El resto de pilares se centran en aspectos relativos al fomento de las inversiones en las cadenas de suministro de defensa, reforzar el Mercado único de Defensa, y políticas de la UE más amplias.⁹⁴

⁹¹ Ruíz Campillo, Xira y Barroso Cortés, Francisco Salvador, *loc. Cit.*, Pág. 41

⁹² Ceballos, José Luis (2011). *La reestructuración de la industria española de defensa (I): balance y estado del marco europeo*. ARI 138/2011. Real Instituto Elcano.

⁹³ Ruíz Campillo, Xira y Barroso Cortés, Francisco Salvador, *loc. Cit.*, pág. 22

⁹⁴ El Plan de Acción Europeo de la Defensa puede consultarse en;
https://www.tedae.org/uploads/files/1516100777_edap-digital-pa-ginas-pdf.pdf

2.3 Principios rectores de la Cooperación Estructurada Permanente

El anexo I de la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo establece cuáles son los principios por los que se rige la Cooperación Estructurada Permanente. La voluntad política de promover la seguridad y defensa de cara a alcanzar los objetivos fijados por la Estrategia Global es una señal clara del compromiso por parte de los Estados miembro de la UE. Según estipula el punto 4 del Preámbulo Decisión (PESC) 2017/2315, la decisión de los Estados miembros de participar en la PESCO es de carácter voluntaria y no menoscaba la soberanía nacional. Tal mención resulta crucial, pues el principio se presenta como un garante hacia los Estados participantes, de cara a fomentar su participación.

El Consejo Europeo, en diciembre de 2016, hizo hincapié en la naturaleza «inclusiva» y «modular» de la PESCO. El carácter «ambicioso» subraya la necesidad del cumplimiento por parte de los Estados miembro participantes de una lista común de objetivos y compromisos. La lista de dichos compromisos tendrá como fin ayudar a alcanzar el nivel de ambición que la UE, tal como definió el Consejo en las Conclusiones de 14 de noviembre de 2016, refrendadas por el Consejo Europeo de diciembre de 2016 y, por consiguiente, reforzar la autonomía estratégica tanto de los ciudadanos europeos como de la UE.

Puesto que la PESCO está orientada hacia la consecución de resultados previamente establecidos, las mismas acciones deben orientarse a subsanar las deficiencias de capacidad de la UE. Los objetivos y prioridades de la PCSD se erigirán como principal motor del desarrollo de dichas capacidades de la PESCO. A fin de garantizar la naturaleza vinculante de los compromisos asumidos por los Estados miembro participantes en la PESCO, anualmente se presentará al Consejo una evaluación.

Compromisos vinculantes

El Anexo II de la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo expone la lista de compromisos comunes y vinculantes en los cinco ámbitos establecidos en el artículo 2 del Protocolo nº 10. A *grosso modo*, buscan el compromiso efectivo de los Estados miembro en el mecanismo con intención de fomentar la autonomía estratégica de Europa. De entrada, los compromisos destacables de las dos primeras áreas corresponden al aumento regular de los presupuestos de defensa, así como el gasto en capacidades de defensa (20% del gasto total en defensa) y el gasto en investigación y tecnología (2% del gasto total en defensa). Además, insta a considerar el uso conjunto de capacidades existentes de cara a la optimización de los recursos disponibles y la mejora de su eficacia general.

En la tercera área (C), se hace mención a la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de fuerzas. Los compromisos en tales aspectos se traducen en la disposición de formaciones estratégicamente desplegadas, a fin de lograr el nivel de ambición de la UE y un potencial *battlegroup*. Para lograr dicho fin, los Estados deberán realizar una contribución a los grupos de combate en un periodo de, al menos, cuatro años de antelación y la obligatoriedad de realizar ejercicios para el paquete de fuerzas de los *battlegroups* de la UE. En cuanto a la interoperabilidad de las fuerzas de los Estados miembro que participan en la PESCO, estos se comprometen a

optimizar las estructuras multinacionales a fin de unirse y fomentar su papel en las principales estructuras ya existentes y potenciales con participación en la acción exterior europea del ámbito militar, como serían los EUROCORPS. El último compromiso para la tercera área es especialmente significativo, pues establece que los participantes de la PESCO tratarán de ir más allá de la financiación común para las operaciones y misiones de la PCSD.

El artículo 8 de la Decisión 2017/2315, dedicado a cuestiones de financiación, estipula que los gastos administrativos de las instituciones europeas y el SEAE que provengan de la aplicación de la Decisión correrán a cargo de la UE. Por otro lado, los gastos administrativos derivados de la AED restarán sujetas a sus propias normas de financiación, acorde a la Decisión del Consejo (PESC) 2018/18351. En la materia que concierne al presente estudio, los gastos de funcionamiento que provengan de proyectos en el marco de la PESCO serán principalmente aportados por los mismos Estados miembro que participen del mismo.

En cuanto a la cuarta área (D), se manifiesta el compromiso por identificar y superar las deficiencias de capacidades a nivel nacional y aquellas en el Plan de Desarrollo de Capacidades y en la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD).⁹⁵ La intención tras ello es potenciar la Base Tecnológica e Industrial de Defensa Europea (EDTIB). La PESCO se presenta como parte de un paquete inclusivo de Defensa estrechamente relacionada con la nueva CARD y con el Fondo Europeo de Defensa.⁹⁶ Estos son instrumentos complementarios que se refuerzan mutuamente con el objetivo de mejorar las capacidades de defensa de los Estados miembro.⁹⁷ La PESCO desarrollará proyectos de capacidades, definidos en particular a través del proceso CARD en áreas prioritarias. Los proyectos seleccionados podrían también beneficiarse de la financiación con cargo al Fondo Europeo de Defensa. En último lugar, la quinta área del artículo (E), hace mención al compromiso de los Estados miembro para potenciar la industria de defensa, a través de una política industrial óptima.

Concepto inclusivo

Pese a que el grueso central de Estados europeos con mayor voluntad por impulsar la CEP –Alemania, Francia, España e Italia- son potencias destacables en el seno de la Unión, el potencial de aquellos Estados más pequeños no ha pasado desapercibido. Mientras apostar por la exclusividad podría socavar la legitimidad por parte de aquellos Estados miembro que no participen, la aproximación inclusiva permitiría generar mayores sinergias que resulten en un valor añadido para la UE, donde el escenario ideal pasaría por integrar a los 27 Estados miembro en el mecanismo.

⁹⁵ CARD está gestionada por la Agencia Europea de Defensa mediante la vigilancia sistemática de los planes nacionales de gasto en defensa, y ayudar a definir oportunidades de nuevas iniciativas de colaboración. Para más información relativa a CARD, consultar en; https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/36453/coordinated-annual-review-defence-card_en

⁹⁶ El Fondo Europeo de Defensa facilita incentivos financieros para que los Estados miembros impulsen la cooperación en materia de defensa, desde la fase de investigación hasta la de desarrollo de capacidades, incluidos los prototipos, a través de la cofinanciación a cargo del presupuesto de la UE.

⁹⁷ Definiciones extraídas de la ficha técnica sobre la Cooperación Estructurada Permanente del SEAE. Disponible en; https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/35811/node/35811_es

Otra línea de argumentación se basa en que una aproximación inclusiva podría incurrir en una ineficacia potencial, pues la participación de todos los Estados podría plantear problemas a la hora de elevar el estándar para compromisos mayores. Según esta postura, el mecanismo no conduciría a una potencial mejora para la UE, ya que se desviaría de su objetivo final: incrementar la cooperación en el ámbito de la PESC. Sea como fuere, el debate queda condicionado por las divergentes concepciones sobre “qué Europa” debe presentarse en la escena internacional. Más concretamente, reside en la inherente tensión entre legitimidad y efectividad de una PESCO inclusiva, donde la participación de un mayor número de Estados constituiría un gran desafío, debido a la necesidad de un consenso entre posturas y su consecuente dificultad de gestión.⁹⁸

A día de hoy, el debate parece haberse resuelto en pro de los partidarios por la aproximación inclusiva, y buena fe de ello la da el número de Estados miembro participantes. Según el artículo 2 de la Decisión 2017/2315, participarán en el mecanismo: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia. Portugal e Irlanda se incorporaron posteriormente a través de la Notificación del 7 de diciembre, por lo que también restan incluidos. Los únicos que no participarán en la PESCO serían Dinamarca, Malta y Reino Unido. La inclusión de los 25 Estados miembro manifiesta la voluntad de impulsar el avance de la defensa europea y es todo un hito para la Unión Europea, pues supone el despertar de la *bella durmiente* de los tratados.⁹⁹

Gobernanza

La gobernanza de la PESCO está establecida en el tercer anexo de la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo. De entrada, el tercer anexo deja constancia de que los Estados miembro configuran el pilar base en el proceso de toma de decisiones. La Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad se encargará de garantizar la adecuada coordinación entre la PESCO y la PCSD, así como de la gestión de la evaluación anual solicitada por el Consejo Europeo (la cual se detallará posteriormente). Para ello, la Alta representante contará con el apoyo del SEAE, del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), y la AED, que asumirán las funciones de Secretaría de la PESCO. Además, la misma AED prestará su apoyo en aspectos relativos al desarrollo de capacidades, mientras que el SEAE (en particular mediante el Estado Mayor de la UE y otras estructuras de la PCSD) lo hará para aspectos operativos de la cooperación estructurada permanente.¹⁰⁰

Ahora bien, la gobernanza estará dividida en dos niveles: el primero a nivel de Consejo, con carácter más general, que garantizará “la coherencia y credibilidad de la aplicación de la PESCO” y un segundo nivel que contemplará los procedimientos más

⁹⁸ Biscop, Sven, y Algeri, Franco (2008). *The Lisbon Treaty and ESDP. Transformation and Integration*. Egmont Paper, nº 24. Royal Institute for International Relations, p. 45.

⁹⁹ Comisión Europea. Discurso del presidente Jean-Claude Juncker en la Conferencia de Praga de Defensa y Seguridad. “In defence of Europe”. Disponible en; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm

¹⁰⁰ De conformidad con el TUE, el artículo 3 del Protocolo n.º 10 y la Decisión del Consejo por la que se crea la Agencia Europea de Defensa

específicos para los proyectos. En cuanto al primer nivel, y según estipula el documento, la estructura seguirá siendo la existente.

El Consejo será responsable de la dirección política general y de la toma de decisiones. En sus reuniones, al tratar cuestiones relativas a la PESCO, el voto quedará reservado a los Estados miembro participantes a través de sus representantes, como únicos con derecho a voto. En virtud del artículo 46.6 del TUE, la adopción de nuevos proyectos por parte de los Estados miembro se adoptará por unanimidad. Por otra parte, acorde al artículo 46.3 del TUE, se contempla la posible participación de un tercer Estado como miembro en el mecanismo, previa invitación por parte de los participantes, y siendo éste aceptado por mayoría cualificada y previa consulta del Alto Representante.¹⁰¹ En el mismo artículo 46.4 del TUE también se concibe la posibilidad de que el Consejo suspenda la inclusión de un Estado miembro que no cumpla con los compromisos y obligaciones, de nuevo también por mayoría cualificada.

En cuanto al segundo nivel, relativo a la gobernanza de proyectos, de entrada el documento manifiesta que los Estados miembro participantes tienen la posibilidad de presentar cualquier proyecto que consideren afín a la consecución de los objetivos de la PESCO. Cabe decir que su eficacia se medirá en función de los proyectos que se desarrollen. La selección final de proyectos requerirá una Decisión del Consejo.

Por lo tanto, la gobernanza del proyecto recae en primer término sobre los Estados miembro participantes. Según el documento, los Estados miembro que participen en un proyecto como asociados, deberán alcanzar por unanimidad un acuerdo relativo a la modalidad y alcance de su cooperación, estableciendo así las normas de gobernanza sobre el proyecto, la contribución para unirse al mismo y la potencial admisión de otros Estados miembro al mismo.

Sin embargo, cabe esperar una reglamentación común básica de gobernanza a modo de estandarización extrapolable a todos y cada uno de los proyectos individuales. En la hoja de ruta del 6 de marzo,¹⁰² el conjunto normativo que actúe como marco, además de garantizar la correcta aplicación de los proyectos de la PESCO, deberá incluir modalidades de cara a informar periódicamente al Consejo en base al desarrollo de los mismos, tal y como estipula el artículo 5.2 de la Decisión 2017/2315.¹⁰³

Otro punto significativamente relevante del tercer anexo es la presentación de un planteamiento por fases, con objetivos realistas y vinculantes para cada una de ellas, con la intención de que a través de esfuerzos nacionales y proyectos concretos, los Estados miembros participantes cumplan con los compromisos asumidos. Para las fases se toman en cuenta acontecimientos ya previstos, como la aplicación del Plan de Acción Europeo de Defensa, el nuevo marco financiero plurianual en 2021 y los compromisos ya suscritos por los Estados miembro. Por ende se distinguen dos fases, 2018-2021 y

¹⁰¹ Será el Consejo en formato PESCO quien decida si el tercer Estado invitado para participar del mecanismo cumple con los acuerdos generales y si su adhesión proporciona un valor agregado a la PESCO y la PCSD. Dichas condiciones generales están previstas de ser adoptadas de cara a finales de 2018 por el mismo Consejo.

¹⁰² Recomendación del Consejo de la Unión Europea. Marzo de 2018. "Council recommendation concerning a roadmap for the implementation of PESCO". Disponible en; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6588-2018-REV-1/en/pdf>

¹⁰³ Comunicado de prensa del Consejo. Marzo de 2018. Extraído de; <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/>

2021-2025. Después de cada fase, es especialmente relevante destacar que se llevará a cabo un proceso de revisión, el cual permitirá a los Estados miembro evaluar el cumplimiento de los objetivos fijados de la PESCO y valorar así la idoneidad de avanzar hacia nuevos compromisos, lo cual conllevaría a su vez fomentar la integración en materia de seguridad y defensa europea.

Como última pincelada sobre la gobernanza, el último punto del tercer anexo manifiesta la necesidad de establecer un mecanismo de evaluación, basado en los planes nacionales de aplicación. En consonancia con el principio de evaluación periódica establecido en el Protocolo nº 10 (artículo 3), los Estados miembro participantes, junto a la Alta Representante, presentarán informes sobre el cumplimiento de los compromisos. Se trata pues de un mecanismo de evaluación en dos fases como garante de la naturaleza vinculante y de la credibilidad de los compromisos acordados en la PESCO

El mecanismo de evaluación se llevaría a cabo a través del “Plan Nacional de Aplicación” y una “revisión anual y estratégica al final de cada fase”. En primer lugar, los Estados miembro participantes se comprometieron a presentar, previa Decisión del Consejo, un plan nacional de aplicación especificando la capacidad nacional para cumplir con los compromisos vinculantes. Bajo la autoridad de la Alta Representante se realizará anualmente una evaluación de la disposición de los Estados miembro participantes para cumplir con los compromisos contraídos. Dicha evaluación, bajo la responsabilidad del Consejo, será remitida al Comité Político y de Seguridad y al CMUE a fin de que proporcionen asesoramiento.¹⁰⁴ En segundo lugar, al menos una vez al año, la Alta Representante deberá presentar al Consejo conjunto de Asuntos Exteriores/Defensa un informe que contemple las contribuciones de la AED y del SEAE, donde se detallará el estado de aplicación de la PESCO y los compromisos de los Estados miembros participantes en función de su plan nacional de aplicación. Al final de cada fase (en 2021 y 2025) se llevará a cabo un ejercicio de revisión estratégica, evaluando, si procede, la puesta en marcha de la siguiente fase.

2.4 *Motivos para cooperar*

Una carrera de obstáculos

En vistas a las Conclusiones del Consejo del 19 y 20 de diciembre de 2013, se podría afirmar que, a *grosso modo*, los obstáculos para la PESCO son similares a los impedimentos que frenan el desarrollo de la PCSD.¹⁰⁵ En las Conclusiones del Consejo ya se hacía mención a los recortes en los presupuestos de Defensa en Europa, lo cual limitaba el desarrollo, despliegue y mantenimiento de las capacidades militares. Además, se hacía mención a la fragmentación de los mercados europeos de la Defensa, lo que iba en detrimento de la competitividad industrial europea de la defensa y seguridad. Para paliar la situación, el Consejo definía en el mismo documento una serie de acciones prioritarias elaborada en torno a tres ejes, que en resumidas cuentas serían: incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD, mejorar el desarrollo de las capacidades y fortalecer el sector industrial europeo de la Defensa.

¹⁰⁴ Dicho asesoramiento se centrará en la credibilidad de los compromisos contraídos a través de un examen de los planes nacionales de aplicación, las disposiciones y contribuciones a los proyectos.

¹⁰⁵ Conclusiones del Consejo Europeo. 19 y 20 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>

A los obstáculos puestos de relieve por el Consejo podrían añadirse tres más que se han ido comentando a lo largo del estudio. Estos serían, en primer lugar, las concepciones de seguridad y defensa entre los veintiocho Estados miembro que todavía presentan diferencias entre sí. La causa primaria del problema de eficiencia en las fuerzas armadas europeas reside en el enfoque casi exclusivamente nacional de planes de defensa. En segundo lugar, la falta de voluntad y compromiso político que había estancado la PCSD parece dar un firme paso al frente al verse la predisposición de los Estados miembro participantes del mecanismo de la PESCO. En tercer lugar, los problemas derivados del sistema de financiación requieren de una reforma del sistema que permita al conjunto de Estados miembro sufragar los gastos que conlleva una operación de gestión de crisis.

En resumen, pese a que el artículo primero del Protocolo preveía iniciar la PESCO a más tardar en 2010, a día de hoy la activación del mecanismo no había sido posible. La falta de progreso en la PCSD viene definida por la reciente situación que han padecido los Estados miembro europeos. Tanto en el ámbito político como en el económico, Europa ha padecido una difícil situación sin precedentes, desde una crisis económica y financiera hasta varias crisis políticas a raíz de la llamada crisis de los refugiados o el *Brexit*. Es lógico pensar que los *outputs* de las mismas han influenciado la puesta en marcha del mecanismo, dificultando la misma.

Potencialidades derivadas de su activación

Según los autores Baker, Drent y Zandee, la PESCO cuenta con una serie de ventajas agregadas respecto a otros tipos de cooperación.¹⁰⁶ De entrada, escapa de la dinámica del ‘voluntarismo’ imperante en el discurso europeo en materia de desarrollo militar en la última década. En materia de seguridad y defensa europea, esta mecánica no tiene precedentes. Por primera vez, la PESCO ofrecería un instrumento legal ejecutable que evitaría a los demás Estados miembro de poder retroceder en sus compromisos.

En segundo lugar, permitiría un avance a mayor velocidad. En las últimas décadas, los Estados miembro se han mostrado reticentes a ceder soberanía voluntariamente en materia de defensa, delegando la cooperación en dicha materia al menor denominador común. La PESCO, se presenta entonces como una medida óptima para revertir la situación. La parálisis a la que se ha visto comprometida la defensa europea en las últimas décadas podría revertirse de ahora en adelante, ya que la puesta en marcha del mecanismo de la PESCO no admite el bloqueo de terceros para su avance.

En tercer lugar, se hace referencia a la canalización del financiamiento. Precisamente, una de las principales ventajas que ofrece la PESCO reside en la eficiencia de la financiación en los presupuestos de defensa nacionales gracias a su puesta en común. A través del *pool and sharing*,¹⁰⁷ permite a los Estados adquirir

¹⁰⁶ Baker, Anne, Drent, Margriet y Zandee, Dick (2016). *European defence core groups. The why, what & how of permanent structured cooperation*. Egmont Royal Institute for International Relations. En: <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/11/Policy-Brief-European-defence-core-groups.pdf?type=pdf>

¹⁰⁷ La AED define *Pooling & Sharing* como un concepto de la UE en referencia a las iniciativas y proyectos de los Estados miembro para incrementar la colaboración de capacidades militares. El *pooling* ocurre cuando un grupo de Estados decide usar sus capacidades, sean nacionales o multi-nacionales de forma colectiva. El *sharing* por su parte ocurre cuando los Estados ceden ciertas capacidades bajo la

mayores capacidades a un menor precio, con el mismo nivel de inversión nacional en defensa. Esto supone una notable ventaja debido a que permite preservar y mejorar las capacidades operacionales nacionales con un efecto mejorado, sostenible, interoperable y a un coste más eficiente.¹⁰⁸

La falta de competitividad, economías de escala en industria y producción son una realidad palpable. Como se ha mencionado anteriormente, el hecho de que, según la Comisión Europea, alrededor del 80% de la adquisición de defensa corra a cargo nacional, se traduce en una costosa duplicidad de capacidades militares. Prueba de ello es que menos del 3% de las tropas europeas (40.000) son movilizadas, debido principalmente a la falta de interoperabilidad, en comparación a las 200.000 tropas estadounidense movilizadas allende sus fronteras.¹⁰⁹

El presupuesto de la UE no puede ser reemplazado por el de los Estados miembro en materia de defensa, pero sí se podrían establecer prioridades para los planes de defensa nacionales de los Estados participantes, al establecer lazos de esfuerzos comunes. Además, ofrecería la oportunidad para los participantes de beneficiarse del *European Defence Research Programme*, así como otras oportunidades ofrecidas por el presupuesto de la UE.

En el ámbito de la seguridad y defensa, la UE ha contado con ejemplos de grupos de cooperación entre Estados miembro (*clusters*), como el Eurocorps o el European Air Transport Command. Sin embargo, estos grupos de cooperaciones están ausentes de un mecanismo que les una entre sí y que les permita cumplir con tareas colectivas. Ante esta carencia, la PESCO se erige como un mecanismo que provee, a través de un mecanismo europeo común, una concentración de esfuerzos y prioridades en la misma UE para cimentar estas agrupaciones o *clusters*.

Por último, es preciso hacer mención a la industria de defensa europea. En lugar de apostar por industrias de defensa nacionales que respondan únicamente a la demanda interna, la PESCO pretende abrir la puerta a nivel europeo para la *Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*. Como se ha comentado anteriormente, la idea sería promover una EDTIB más racional y efectiva en cuanto a costes se refiere, abrir el mercado a compañías alrededor de la cadena de oferta y conseguir así acercarnos a consolidar una industria de defensa propiamente europea.

garantía que otros Estados harán buen uso de los mismos cuando sea preciso. El objetivo del *Pool & Sharing* reside en dar soporte a esfuerzos colaborativos entre Estados miembro de la UE para su desarrollo de capacidades. Definición extraída de la AED en; https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/final-p-s_30012013_factsheet_cs5_gris

¹⁰⁸ Pooling and sharing, German-Swedish initiative. Food for Thought Paper on European Imperative Intensifying Military Cooperation in Europe: “Ghent Inventive”. Noviembre de 2010. Disponible en; http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_/sede260511deseinitiative_en.pdf

¹⁰⁹ Comisión Europea. *Defending Europe. The case for greater EU cooperation on security and defence*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf

III. Conclusiones

Europa atraviesa tiempos inciertos y adversos que marcarán su propio futuro. La Estrategia Global salió a la luz en un contexto desfavorable, con crisis internas como la decisión británica de abandonar el proyecto común europeo, agravadas por los desafíos provenientes del exterior. El *brexít* es un factor que, sin duda, reestructura la arquitectura de la seguridad y defensa europea. Paradójicamente, también podría contribuir a reforzar la cooperación entre los Estados miembro e impulsar la política europea en la materia.

La Estrategia Global tiene la virtud de ofrecer la posibilidad de reactivar la PCSD. A efectos de su ejecución, la Unión Europea se ha dotado de la Cooperación Estructurada Permanente, con la finalidad de intensificar gradualmente la cooperación en materia de defensa en el marco de la Unión. La PESCO está diseñada para mejorar la eficiencia de la defensa europea y producir más resultados, lo cual permitirá disminuir el número de sistemas armamentísticos en Europa, reforzando así la cooperación operativa entre Estados miembros, la interoperabilidad y la competitividad industrial.

Cada Estado participante facilitará un plan nacional de contribuciones y esfuerzos bajo acuerdo previo y sometidos a una evaluación periódica. Esto implica que la PESCO difiere del enfoque voluntario que se aplica actualmente en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Una de las grandes virtudes del mecanismo consiste en que la soberanía nacional permanece realmente intacta. Las capacidades militares desarrolladas en el marco de la PESCO siguen estando en poder de los Estados miembros, que también pueden ofrecer su disponibilidad en otros contextos como la OTAN o las Naciones Unidas. Es especialmente relevante para la seguridad europea el acercamiento cooperativo entre Europa y la OTAN, pues ésta seguirá ejerciendo como principal marco proveedor de defensa colectiva.

En el ámbito de la defensa, Europa se ha encontrado históricamente con una serie de obstáculos, como la falta de voluntad y de compromiso político, que a día de hoy parecen ir revirtiéndose. Por ello, el lanzamiento de la PESCO supone todo un hito para la Unión Europea. La firme voluntad de avanzar hacia un proceso de integración en el ámbito de defensa queda reflejada en los compromisos de naturaleza vinculante asumidos por los veinticinco Estados participantes. En términos de proyección de poder se primaría el *hardpower*, tendencia que marca un cambio de paradigma en la Unión. El núcleo duro de Estados miembro que conforman la PESCO se asienta sobre unos intereses y objetivos comunes consensuados que promoverán seguridad y estabilidad en el vecindario más próximo del territorio europeo. La activación del mecanismo, sin lugar a dudas, constituye un factor de impulso que permitirá reforzar la autonomía estratégica y posicionar a Europa como un sólido actor independiente en el escenario internacional.

Referencias bibliográficas

Referencias doctrinales

Andersson, J. J. (2017). “Adapting the Battlegroups”. *EU Institute for Security Studies* nº 1

Arteaga, Félix (2009). “La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después”. Real Instituto Elcano

Arteaga, Félix (2016). “La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación”. Real Instituto Elcano

Baker, Anne, Drent, Margriet y Zandee, Dick (2016). *European defence core groups. The why, what & how of permanent structured cooperation*. Egmont Royal Institute for International Relations.

Disponible en; <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/11/Policy-Brief-European-defence-core-groups.pdf?type=pdf>

Barcikowska, Anna (2013). “EU Battlegroups – ready to go?”. *EU Institute for Security Studies*. Brief Issue, nº 40.

En; <https://www.iss.europa.eu/content/eu-battlegroups-%E2%80%93-ready-go>

Bendiek, Annegret (2016). “The Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy”. *German Institute for International and Security Affairs*.

En; https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C38_bdk.pdf

Benedicto, Miguel Ángel (2016). *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*. Cuaderno de Estrategia 184. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa. Ministerio de Defensa.

En; <http://www.ieee.es/documentos/cuadernos-de-estrategia/>

Bermejo, Romualdo (2008). “Los Battlegroups de la Unión Europea: ¿Un medio creíble y eficaz de su política exterior?”. *Athena Intelligence Journal*. Vol 3, nº 2.

Biscop, Sven, y Algieri, Franco. (2008). “The Lisbon Treaty and ESDP. Transformation and Integration”. *Royal Institute for International Relations*. Egmont Paper, nº 24.

Bordonado, Joaquín. (2016). *Nueva Estrategia Europea de Seguridad*. Análisis GESI. Universidad de Granada.

Bremmer, Ian (2013). *Every Nation for itself*. Editorial Viking.

Campbell, Kurt y Andrews, Brian. (2013). “Explaining the US ‘Pivot’ to Asia”. *Chatham House*.

Ceballos, José Luis (2011). “La reestructuración de la industria española de defensa (I): balance y estado del marco europeo”. *ARI 138/2011*. Real Instituto Elcano.

Chalmers, Malcom (2016). *Would a New SDSR be Needed After a Brexit Vote?*. Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa de 2015.

Diamond, Larry (2016). *Global democracy is spiralling down*. Stanford University. Institute for International Studies.
En; <http://www.ugr.es/~gesi/tendencias-politicas-sociales-defensa.pdf>

Erlanger, Steven (2013). “Shrinking Europe Military Spending Stirs Concern”. *The New York Times*.
En; <http://www.nytimes.com/2013/04/23/world/europe/europes-shrinking-military-spending-under-scrutiny.html>

Fiott, Daniel (2016). *After the EUGS: connecting the dots*. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
En; <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/after-the-eugs-connecting-the-dots/>

Freedman, Lawrence (2004), *Can the EU Develop an Effective Military Doctrine*. A European Way of War, Centre for European Reform, Londres.
En; https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p548_way_ofwar-4464.pdf

Heisbourg, François (2004), *The European Security Strategy is not a Security Strategy*. A European Way of War, Centre for European Reform, Londres.
En; https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p548_way_ofwar-4464.pdf

Jordán, Javier (2017). *Panorama de tendencias geopolíticas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Kaldor, Mary y Salmon, Andrew (2006), *Military Force and European Strategy*.
En; <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330600594363>

Laborie, Mario. *El momento de la defensa Europea*, IIEE, Madrid, 2017.
Disponibile en; http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEEO92-2017_Defensa_UE_MLI.pdf

Lyne, Roderic. (2015). *The Future of Britain's Relationship with the European Union*. Chatham House. The Royal Institute of International Affairs.
Transcripción en; <https://www.chathamhouse.org/event/future-britains-relationship-european-union>

Malksoo, Maria. (2016). “From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose”. *Contemporary Security Policy Journal*.
En; <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13523260.2016.1238245?src=recsys&journalCode=fcsp20>

Mearshaimer, John J. (2014). *The Tragedy of the Great Power Politics*. New York, W. W. Norton and Company.

Muñíz, Manuel (2017). “El colapso del orden liberal”. *Revista Política Exterior* nº 175.
En:
<http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/el-colapso-del-orden-liberal/>

Oliver, Tim y John Williams, Michael (2016). “Special relationships in flux: Brexit and the future of the US-EU and US-UK relationships”. *International Affairs*, núm 92. Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.

Ruíz Campillo, Xira y Barroso Cortés, Francisco Salvador (2009). *La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España*.
En:http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/4ce986126f2b30bc601eff871e79a5fb.pdf

Solana, Javier. & Blockman, Steven (2016). *The EU's Winter Package for European Security and Defence*. CEPS.
Disponible en; <https://www.ceps.eu/publications/eu%E2%80%99s-winter-package-european-security-and-defence>

Solana, Javier (2016). *¿Fin de año fin de época?* Project Syndicate.
En; <https://www.project-syndicate.org/commentary/2016-end-of-an-epoch-by-javier-solana-2016-12?version=spanish&barrier=accessreg>

Walt, Stephen, y Mearsheimer, John (2016). “The Case for Offshore Balancing. A Superior US Grand Strategy”. *Foreign Affairs*.
En; <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/case-offshore-balancing>

Artículos en prensa

Federica Mogherini. Julio de 2016. “EU Global Strategy on Foreign and Security Policy”. *Carnegie Endowment for International Peace*. Washington.
En; <http://carnegieendowment.org/2016/07/21/eu-global-strategy-on-foreign-and-security-policy-event-5337>

González, Miguel (2018) “Cospedal anuncia que España duplicará el gasto militar en siete años”. *El País*.
https://politica.elpais.com/politica/2018/01/24/actualidad/1516802485_878165.html?rel=str_articulo#1521450032895

González, Miguel (2017). “Presupuestos 2017: La inclusión de las compras de armas dispara el gasto en Defensa un 32%”. *El País*.

Gove, Michael (2017). “Trump Interview”. *The Times*.
En; <https://www.thetimes.co.uk/article/full-transcript-of-interview-with-donald-trump-5d39sr09d>

Lenoir, Francoir (2013). “Rasmussen insta a los líderes europeos a parar los recortes y reinvertir en Defensa”. *Europapress*.

En: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-rasmussen-insta-lideres-europeos-parar-recortes-reinvertir-defensa-20130506195124.html>

Rizzi, Andrea (2012). “Asia supera a Europa en gasto militar”. *El País*.

En: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/04/17/actualidad/1334614207_876033.html

Tusk, Donald. Carta del presidente del Consejo Europeo Donald Tusk a los 27 Jefes de Estado y de Gobierno de la UE. Enero de 2017. “United we stand, divided we fall”. *El País*. Versión traducida. Extraído de;

http://elpais.com/elpais/2017/01/31/opinion/1485885375_955526.html

Wolff, Martin. “The long and painful journey to world disorder”. *Financial Times*.

En: <https://www.ft.com/content/ef13e61a-ccec-11e6-b8ce-b9c03770f8b1>

Wingfield, Rupert (2013). “Japan boosts military forces to counter China”. *BBC News*.

En: <http://www.bbc.com/news/world-asia-25411653>

Comunicado de prensa del Consejo Europeo. Marzo de 2018. “Cooperación en materia de defensa: el Consejo adopta un programa para la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente”.

En; <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/>

Comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea (109/17). Marzo de 2017.

En; <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/06/defence-security/pdf>

Comunicado de prensa de la Comisión Europea. Junio de 2017. “Fondo Europeo de Defensa”. Disponible en; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm

Comisión Europea. Discurso del presidente Jean-Claude Juncker en la Conferencia de Praga de Defensa y Seguridad. “In defence of Europe”. Disponible en;

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm

Comisión Europea. Junio de 2017. “The European Defence Fund: Questions and

Answers”. Disponible en; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1476_en.htm

Documentos oficiales

Comisión Europea. 2017. Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea. Disponible en; https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-european-defence_es

Comisión Europea. Marzo de 2017. Libro Blanco sobre el futuro de Europa: Vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros.

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

Comisión Europea. Defending Europe. The case for greater EU cooperation on security and defence.

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

Comisión Europea 2016. Plan de Acción Europeo de la Defensa.

En; https://www.tedae.org/uploads/files/1516100777_edap-digital-pa-ginas-pdf.pdf

Consejo Europeo. Declaración conjunta UE-OTAN. Julio de 2016.

En; <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>

Recomendación del Consejo Europeo. Marzo de 2018. Concerning a roadmap for the implementation of PESCO.

En; <http://www.consilium.europa.eu/media/33064/council-recommendation.pdf>

Secretaría General del Consejo Europeo. Reunión del Consejo Europeo. Diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/media/21913/15-euco-conclusions-final-es.pdf>

Consejo Europeo. Noviembre de 2017. Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Polic..

Disponibile en; <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>

Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 217/13). Diciembre de 2013.

En; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>

Decisión del Consejo Europeo. Marzo de 2018. Establishing the list of projects to be developed under PESCO.

En; http://www.consilium.europa.eu/media/33065/st06393-en18-council-decision-pesco_press.pdf

Decisión (PESC) del Consejo (2017/2315). Diciembre de 2017.

En; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D2315&from=ES>

Ficha técnica sobre la Unión Europea. La política exterior de la Unión.

En;http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.1.html

Ficha técnica sobre la Unión Europea. La política común de seguridad y defensa.

En;http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.2.html

Public opinion and EU policies: exploring the expectations gap. *European Parliament Research Service (EPRS)*. Julio de 2016

German-Swedish Food for Thought Paper on European Imperative Intensifying Military Cooperation in Europe “Ghent Inventive”. Noviembre de 2010.

En; http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_/sede260511deseinitiative_en.pdf

Headline Goal 2010. General Affairs and External Relations Council (2004).

En; http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf

Protocolo Nº 10 sobre la Cooperación Estructurada Permanente.

En; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/PRO/10&from=ES>

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy.

En; <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

OTAN. *Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016)*. División de Diplomacia Pública. Comunicado de Prensa.

En; http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf

Multiple Futures Project, *MFP*. 2009. *NATO Multiple Futures Project. Navigating towards 2030 Final Report*.

En; <http://www.act.nato.int/nato-multiple-futures-project-documents>

Supreme Allied Commander Transformation. (2015). *Strategic Foresight Analysis 2015 Report*.

En; <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/160121sfa.pdf>

NATO Supreme Allied Commander Transformation (SACT) (2013). *Strategic Foresight Analysis 2015 Report*.

Estado Mayor de la Defensa, EMAD. 2009. *La Fuerza Conjunta ante los retos del futuro. Preparándonos para las operaciones hasta el 2030*. Madrid: Ministerio de Defensa.

La Moncloa. 2017. Gobierno de España. *Autorizada la participación de España en el lanzamiento de la Cooperación Estructurada Permanente de la Unión Europea*. En: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/101117enlacepesco.aspx>

European Strategy and Policy Analysis System, ESPAS. 2015. *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

En; <http://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/espas-report-2015.pdf>

Global Strategic Trends - Out to 2045. 2014. Centro de Desarrollo de Conceptos. Ministerio de Defensa británico.

En; <https://www.gov.uk/government/publications/global-strategic-trends-out-to-2045>

National Intelligence Council, NIC. 2012. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington D.C: Office of the Director of National Intelligence.

National Intelligence Council, NIC. 2017. *Global Trends: Paradox of Progress*. Washington D.C: Office of the Director of National Intelligence.

World Economic Forum (2014). *Global Risks 2014*. Ninth Edition.
En; http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf

World Economic Forum (2015). *Global Risks 2015*. Tenth Edition.
En;http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_2015_Report15.pdf

World Economic Forum (2016). *Global Risks Report 2016*. 11th Edition.
En; <http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf>