

---

# La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa en Europa?

---

Eugenia LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ

Profesora Titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales  
Universidad de Navarra  
ejacoiste@unav.es

**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONTEXTO GEOPOLÍTICO IDÓNEO PARA AVANZAR HACIA UNA DEFENSA COMÚN. 3. LA COMISIÓN Y LA ALTA REPRESENTANTE: TÁNDEM ARMONIOSO PARA EL NUEVO MARCO PROGRAMÁTICO DE LA UE. 4. LA COOPERACIÓN ESTRUCTURA PERMANENTE APROBADA EN DICIEMBRE DE 2017. 4.1. Procedimiento de aprobación, supervisión y retirada de la CEP. 4.2. Objetivos, medios y los compromisos ambiciosos asumidos en esta CEP. 4.3. Su gobernanza interna. 5. REFLEXIONES FINALES.

## 1. INTRODUCCIÓN

Participar con un trabajo en homenaje a los profesores Romualdo Bermejo García y Cesáreo Gutiérrez Espada es para mí un gran honor. Me brinda la oportunidad de satisfacer una gustosa obligación, la del debido agradecimiento, porque estos grandes expertos en Derecho internacional, han sido para mí, además de maestros y compañeros, amigos, que me han enseñado el auténtico espíritu universitario y me han guiado con exquisita amabilidad en mi vida académica. Es admirable la prodigiosa memoria del profesor Bermejo, su actitud expectante ante todo cuanto acontece en el ámbito internacional, donde nada le deja indiferente y se interesa por todo hasta el final. Creo que con este *Liber Amicorum* que componemos entre todos estamos reconociendo sus méritos en la Universidad y que sus respectivas trayectorias científicas han sido muy fructíferas e incluso pioneras y atrevidas en determinados asuntos complejos de la evolución de la comunidad internacionales y su derecho.

A lo largo de sus investigaciones tanto el Prof. Bermejo García como el Prof. Gutiérrez Espada han seguido de cerca la evolución de las estructuras y políticas de la Unión Europea y han analizado críticamente con profundidad y rigor las luces y sombras de su actual situación. Sin duda, la aplicación por primera vez en su historia del artículo 50 del TUE supone un gran reto que podría reforzar la identidad europea, si se aprovechan bien las oportunidades. Podrían convertirse en ocasión para seguir avanzando en integración, y –a mi

juico– tanto la Comisión, como la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y algunos Estados han sabido aprovecharla en sentido positivo, como ya ocurrió en 2005, con ocasión del No francés y holandés al (fallido) Tratado Constitucional. El varapalo jurídico de la «no ratificación» no hizo zozobrar al barco de la UE en 2005, y tampoco parece ser el caso ahora, al menos en materia de defensa y hasta que se cierren las negociaciones de un «Brexit» duro o blando.

Mientras el artículo 50 TUE sigue su curso, cabe preguntarse si existe una interpretación positiva del Brexit en relación con el ansiado deseo de la UE de dotarse de una auténtica política común –común de verdad– en materia de seguridad y defensa. Ya en 2005, el profesor Bermejo se planteaba si la cláusula de defensa mutua prevista en el fallido Tratado Constitucional –y rescatada posteriormente en el Tratado de Lisboa– suponía un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa<sup>1</sup>. En 2008, se volvía a cuestionar si los *battlegroups* de la UE podrían suponer un medio creíble y eficaz de su política exterior<sup>2</sup>. Por su parte, en 2011, el Prof. Gutiérrez Espada analizó si el entonces recién creado Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) suponía sólo una hermosa fachada para la inanidad o si, por el contrario, el citado Servicio rescataría a la UE de su inmovilismo en materia de Política Europea de Seguridad Común (PESC)<sup>3</sup>. En 2012 analizó también el alcance de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y sus mecanismos reforzados incorporados en el Tratado de Lisboa en relación con la lucha contra el terrorismo islamista<sup>4</sup>.

La defensa común europea sigue siendo una tarea ambiciosa todavía en construcción, a pesar de que el Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992) ya apuntaba a que la definición progresiva de una política de defensa común «podría conducir a una defensa común» (art. 17.1). Las modificaciones introducidas en esta materia en las reformas de Ámsterdam (1997) y Niza (2001) han abonado el terreno para que Lisboa permita avanzar en seguridad y

<sup>1</sup> Cfr. BERMEJO GARCÍA, R., «La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?», en C. RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 71-94.

<sup>2</sup> Cfr. BERMEJO GARCÍA, R., «Los *Battlegroups* de la Unión Europea: ¿un medio creíble y eficaz de su política exterior?», *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, 2008, pp. 71-86

<sup>3</sup> Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿sólo una hermosa fachada para la inanidad?», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 44, 2011, pp. 63-92.

<sup>4</sup> Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C. y PIERNAS, J., «La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», en M. HINOJO ROJAS (coord.), *Liber Amicorum profesor José Manuel Peláez Marón: Derecho Internacional y Derecho de la Unión*, 2012, pp. 441-462.

la defensa. En efecto, Lisboa supone el desarrollo del modelo PESD y aborda una nueva conceptualización, siguiendo el cambio de terminología del fallido Tratado Constitucional que proponía una «Política Común de Seguridad y Defensa» (PCSD) con el objetivo de recalcar con ese «común» un paso más hacia el horizonte que es la Defensa Común desde el Tratado de Maastricht<sup>5</sup>. A lo largo de esta andadura, la Unión ha ido forjando un concepto amplio de seguridad y de defensa, que no se apoya exclusivamente en medios militares, sino también en instrumentos civiles, al igual que tiene en cuenta no solo las amenazas tradicionales, sino las nuevas como el terrorismo o las catástrofes humanas. Esta doble naturaleza de la seguridad se refleja en la actual PCSD y constituye uno de los ámbitos más dinámicos para avanzar «más deprisa», pero libremente entre los Estados miembros para poder frenar, por ejemplo, la oleada de atentados terroristas *low cost* sufridos en Europa y hacer frente a quienes alimentan el terror yihadista desde el extranjero<sup>6</sup>. Sin mermar la naturaleza intergubernamental de sus disposiciones ni el alto nivel de flexibilidad que requiere la materia, en Lisboa se introduce, junto a la ya conocida cooperación reforzada, la cooperación estructurada permanente (art. 42.6 del TUE), la cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 del TUE)<sup>7</sup> y la cláusula de solidaridad (art. 222 del TFUE).

El deseo de una *Europa más fuerte* es una de las prioridades de la Comisión Juncker desde su nombramiento en noviembre de 2014<sup>8</sup>. Semejante deseo se debe, entre motivos, a una serie de acontecimientos externos e internos la UE

<sup>5</sup> Cfr. RAMÓN CHORNET, C., *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005; ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La Política Exterior Común en el Tratado de Lisboa: instrumentos para hacer de la Unión un actor de la globalización», en C.R. FERNÁNDEZ LIESA y C. M. DÍAZ BARRADO (dirs.), *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Dykinson, 2008, pp. 231-254, p. 244.

<sup>6</sup> Cfr. RAMÓN CHORNET, C., «La reciente evolución de la estrategia antiterrorista, test de la estrategia global de seguridad de la UE», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 33, 2017, pp. 103-126, p. 107.

<sup>7</sup> Recuérdese como el 16 de noviembre de 2015, el Presidente de la República francesa activó la cláusula de defensa mutua prevista en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea en su discurso ante el Parlamento condenando los atentados terroristas cometidos tres días antes en París. Dicha cláusula era una de las novedades más destacadas introducidas por el Tratado de Lisboa que nunca se había invocado hasta el momento, a pesar de que Francia podría haber optado por otras medidas alternativas.

<sup>8</sup> En particular, Juncker subrayó que: «We need to work on a stronger Europe when it comes to security and defence matters. Yes, Europe is chiefly a ‘soft power’. But even the strongest soft powers cannot make do in the long run without at least some integrated defence capacities. The Treaty of Lisbon provides for the possibility that those Member States who wish to pool their defence capabilities in the form of a permanent structured cooperation. More cooperation in

que –como se resalta brevemente a continuación en el apartado 2– ha llevado a sus Estados miembros a asumir mayores compromisos en materia de defensa<sup>9</sup>, empujando así a las instituciones y cargos pertinentes a la creación de todo un nuevo margo programático –apartado 3– que permitirá a la UE aplicar todas las potencialidades del TUE de Lisboa en materia PCSD. En concreto, el 11 de diciembre de 2017, el Consejo aprobó la creación de la primera Cooperación Estructurada Permanente (CEP)<sup>10</sup>, prevista en el artículo 42.6 del TUE, cuyo contenido concreto se analizará en detalle en el apartado 4 de este trabajo, con el fin de poder valorar si realmente esta CEP dota a la UE del marco jurídico apropiado para la construcción de una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa.

## 2. CONTEXTO GEOPOLÍTICO IDÓNEO PARA AVANZAR HACIA UNA DEFENSA COMÚN

La suma de una serie de acontecimientos externos e internos de la UE ha acelerado la voluntad política de sus Estados miembros para asumir mayores compromisos en materia de defensa<sup>11</sup>. Entre tales acontecimientos conviene destacar, por un lado, las consecuencias negativas de la crisis económica de 2008 en los presupuestos de Defensa de los Estados miembros, que poco a poco se intenta solventar con nuevos compromisos presupuestarios en algunos Estados<sup>12</sup>, impulsados «libremente» por la nueva administración Trump. En efecto, la misteriosa y sorprendente política de la Administración Trump hacia la OTAN y sus aliados europeos supone otro condicionante incierto para la

---

defence procurement is the call of the day, and if only for fiscal reasons». (European Commission, President Jean-Claude Juncker, Political Guidelines, 15 July 2014.

<sup>9</sup> Cfr. BARTELS, H.P.; KELLNER A.M. y OPTENHÖGEL, U. (eds.) *Strategic Autonomy and the Defence of Europe: On the Road to a European Army?*, J.H.W. Dietz, Bonn, 2017.

<sup>10</sup> Más conocida quizás en los medios como PESCO por sus siglas en inglés (Permanent Structured Cooperation on security and defence).

<sup>11</sup> Cfr. BARTELS, H.P.; KELLNER A.M. y OPTENHÖGEL, U. (eds.) *Strategic Autonomy and the Defence of Europe...*, *op. cit.*

<sup>12</sup> En efecto, según el Banco Mundial, los miembros europeos de la OTAN destinan a esa partida el 1,28% de su presupuesto. En el caso de los Estados Unidos, la cifra asciende a aproximadamente el 3,75% del PIB, aunque es probable que en 2018 llegue al 4% después del aumento del gasto militar anunciado por Trump. En comparación cabe destacar como en España el presupuesto de defensa de 2016 equivalía el 0,9% del PIB, lo que supone unos 10.000 millones de euros, mientras que Alemania estaba en 1,181% de su PIB. Cfr. <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=EU-DE> (último acceso a 22 de enero de 2018)

defensa europea<sup>13</sup>. Recuérdese como durante la campaña presidencial, el candidato Trump no ocultó su idea de que había que terminar con la OTAN, ya que a su juicio parecía estar obsoleta<sup>14</sup>. Como presidente, por el contrario, admitió abiertamente un cambio de opinión. Sin embargo, este cambio no representó una vuelta al *statu quo* anterior. Trump exige, con mayor insistencia que sus predecesores, un mayor compromiso financiero por parte de los miembros europeos de la OTAN. Reclama –no sin razón– que los aliados mantengan sus gastos en defensa en aproximadamente 2% de sus respectivos PIB para 2024<sup>15</sup>. Es más, con ocasión de la inauguración de la nueva sede de la Alianza en Bruselas, el 25 de mayo de 2017, el presidente estadounidense dio un paso más y reclamó el pago de las deudas morosas acumuladas durante años<sup>16</sup>.

Por otro, la decisión británica de abandonar la UE supone el gran punto de inflexión para la UE en muchos sentidos. Pero en relación con las cuestiones militares de seguridad y defensa, el «Brexit» priva a la UE de su mayor potencia militar, al mismo tiempo que se elimina el principal obstáculo que había impedido hasta ahora hacer la defensa europea «más eficaz, capaz y compacta». De ahí que para algunos Estados, en concreto Francia, Alemania, Italia y España el anuncio del «Brexit» fuese visto como una gran oportunidad para lograr avances significativos en la PCSD y seguir fortaleciendo su componente militar. También otros como Estonia, Finlandia y Lituania se han mostrado dispuestos a asumir un mayor compromiso en este campo. Todos ellos parecen convencidos de que reforzar la seguridad es necesario para superar la crisis de integración de la UE de los últimos años y contrarrestar la inestabilidad geopolítica en la vecindad europea a raíz de la crisis de Ucrania, Crimea, Siria, el Estado Islámico, etc. Sin embargo, otros miembros como Austria, Bulgaria, Chipre, la República Checa, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Luxemburgo y Eslovaquia se muestran más bien indecisos y preocupados en cuanto a las consecuencias del «Brexit» para la seguridad de Europa. Surgen dudas razonables acerca de las consecuencias de una seguridad reforzada y/o unificada con respecto a Rusia y si se mantendrá la financiación británica a la OTAN, incluso

---

<sup>13</sup> Cfr. FOJON, E., «El impulso franco-alemán a la defensa europea», *ARI* Real Instituto Elcano 90/2017.

<sup>14</sup> Cfr. FREISLEBEN, SH., «A Guide Through Trump's Past comments on NATO», en CBS News, de 12 de abril de 2017.

<sup>15</sup> Cfr. Declaración de la Cumbre de la OTAN en Gales, emitida por los jefes de Estado y de Gobierno que participan en la reunión del Consejo del Atlántico Norte en Gales, 5/9/2014, disponible en (en inglés).

<sup>16</sup> Cfr. SCHILTZ Ch. B. y TAUBER, A., «Trump maßregelt Bündnispartner wie Schüler», *Die Welt*, de 29 de mayo de 2017.

aunque el «Brexit» acarree a la corona británica complicaciones económicas internas. En tal caso, se abriría un nuevo interrogante acerca de cómo la UE podría contrarrestar la ausencia del Reino Unido, ya que –junto con Francia– constituye la máxima potencia militar de la actual Unión. Para contrarrestar este temor Macron y May ya están negociando cómo reforzar la cooperación bilateral en defensa en inmigración y mejorar así la seguridad del conjunto de Europa. Es más, el Reino Unido se ha comprometido a destinar 50 millones de euros para reforzar la frontera en el estrecho de Calais y ambos países preparan una fuerza militar conjunta capaz de desplegar 10.000 soldados de forma «rápida y efectiva» en 2020<sup>17</sup>.

Además, en el Consejo Franco-Alemania de Seguridad y Defensa de abril de 2016, ambos países acordaron liderar el reforzamiento de la defensa europea, contribuir a la elaboración de una nueva *Estrategia Global*, proponer programas de investigación y desarrollo de capacidades para consolidar la industria europea y potenciar la autonomía estratégica de la UE. Estas prioridades se desarrollaron en el documento que los ministros de Defensa de ambos países presentaron a sus colegas en la reunión informal de Bratislava de septiembre de 2016, pocos meses después de la presentación en el Consejo Europeo de junio de 2016 de la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*<sup>18</sup>, elaborada por la Alta Representante que supone una ambiciosa propuesta encaminada a la creación de una nueva política común europea, global y autónoma de defensa y de seguridad. En Bratislava se hizo nuevamente palpable la postura británica, tal y como se manifiesta, por ejemplo, en las palabras del secretario de Defensa británico, Michel Fallon cuando manifestó enérgicamente que «Nos opondremos a toda idea de un ejército europeo o un cuartel general que socave a la OTAN»<sup>19</sup>. Sus palabras dieron pie a aclarar que el objetivo de aquella reunión en Bratislava y de la *Estrategia Global* no era crear un ejército europeo, ni debilitar a la OTAN, sino –al contrario– reforzar la cooperación entre ambas organizaciones evitando duplicidades y buscando un reparto de cargas más equilibrado. La posterior «Declaración de Bratislava» de los 27 Estados miembros recogió esas prioridades en su hoja de ruta para

---

<sup>17</sup> Cfr. *La Vanguardia* (18 de enero de 2018) <http://www.lavanguardia.com/internacional/20180118/44105133072/may-macron-francia-reino-unido-inmigracion.html>

<sup>18</sup> El texto del documento de Estrategia global europea de seguridad y defensa, presentado con el título *Una visión común, una estrategia conjunta, una Europa más fuerte*, puede consultarse en el sitio web [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf).

<sup>19</sup> *El País*, «Los cuatro grandes de la UE apuestan por una defensa común con «autonomía estratégica», de 15 de octubre de 2016.

materializar los contenidos específicos de la Estrategia. Este consenso político del eje franco-alemán ha sido secundado muy de cerca por Italia y España<sup>20</sup> y, todos ellos, han promovido acuerdos, metas y programas de acción que han llevado a veinticinco Estados a aprobar por primera vez en la historia de la UE una Cooperación Estructura Permanente<sup>21</sup>.

### 3. LA COMISIÓN Y LA ALTA REPRESENTANTE: TÁNDEM ARMONIOSO PARA EL NUEVO MARCO PROGRAMÁTICO DE LA UE

Los citados acontecimientos han propiciado un clima político en la UE favorable a reforzar la seguridad en la Unión y han marcado la agenda de la Comisión y de la Alta Representante. El empeño del Presidente de Jean-Paul Juncker de promover una «Europa más segura», incluso sin descartar crear un ejército europeo, ha impulsado la PCSD apoyando la industria y el mercado europeo de la defensa. A juicio de Juncker era el momento de caminar hacia una Unión de Seguridad y Defensa tanto por motivos de seguridad de las fronteras, como por razones de contenido económico y tecnológico, que reclaman una mayor cooperación en el gasto militar entre los países de la UE a través de la creación en 2017 del Fondo Europeo de la Defensa, que apoya la inversión en investigación conjunta y el desarrollo conjunto de equipos y tecnologías de defensa<sup>22</sup>. Por consiguiente, se aprecian pequeñas, pero nuevas realidades en

<sup>20</sup> Recuérdese como, por ejemplo, bajo la presidencia española del Consejo de la UE se organizó un seminario en Bruselas el 16 de marzo de 2010, para iniciar las reflexiones sobre lo que deberían ser los criterios que dan acceso a la CEP y los compromisos que debían exigirse para mantenerse dentro del grupo. Tanto el papel de reflexión distribuido con anterioridad al seminario como en los debates durante el mismo, uno de los principios sobre los que había consenso era el de que los criterios que finalmente se establecieran fueran realistas y alcanzables, pero de forma que, a su vez, permitiesen que la futura CEP supusiera valor añadido a la UE. Cfr. REGALADO DE LOS COBOS, G., «Criterios y compromisos en la Cooperación Estructurada Permanente», en *La Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión Europea*, CESEDEM, 2011, pp. 41-49, p. 46.

<sup>21</sup> En efecto, el artículo 2 de la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017, establece la participación en la PESCO de los siguientes Estados miembros: Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal Rumania, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia. En contrario, quedan al margen de esta PESCO, el Reino Unido –como era de esperar– pero también Dinamarca y Malta.

<sup>22</sup> Cfr. Comisión Europea, *Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa*, Bruselas, 30 de noviembre de 2016 en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_es.htm) (último acceso el 17 de enero de 2018)

Europa y un cambio de tendencia en lo que respecta al gasto en defensa y la modernización de las fuerzas armadas<sup>23</sup>. El 1 de marzo de 2017, la Comisión presentó el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la UE 27 en 2025*<sup>24</sup>, donde se presentan y analizan diversos escenarios de futuro tras la salida del Reino Unido. Esta primera reflexión se completa con otros documentos posteriores, entre ellos, el relativo al *Futuro de la Defensa Europea*, de 7 de junio de 2017<sup>25</sup>. En él se analizan los gastos en defensa del conjunto de los 28 Estados miembros de la UE en comparación con el gasto norteamericano, la inversión por soldado y se constata una clara duplicidad de ciertos sistemas en uso<sup>26</sup>. En consecuencia, la Comisión señala tres escenarios en los que es «imprescindible reforzar la seguridad europea»<sup>27</sup>, a saber: 1) la cooperación en materia de seguridad y defensa; 2) seguridad y defensa compartidas; y 3) defensa y seguridad comunes<sup>28</sup>. El documento sugiere una serie de principios y acciones concretas para cada uno de estos escenarios que –lógicamente– la Comisión no puede imponer, sino que quedan en manos de la libre cooperación de aquellos Estados que quieran y puedan asumir mayores compromisos en el ámbito PSCD.

También hay que agradecer el empeño casi personal de la Alta Representante para activar iniciativas concretas con las que avanzar en la seguridad y la defensa de Europa, a partir de la aprobación la *Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, y su posterior desarrollo<sup>29</sup>. La *Estrategia* reconoce abiertamente el difícil entorno geopolítico de la Unión y la consecuente necesidad de reaccionar<sup>30</sup>. Sólo así se entiende mejor el panorama poco halagüeño que esgrimía Mogherini en las primeras páginas de esta *Estrategia Global*. En su justificación señalaba que «los objetivos e

<sup>23</sup> Cfr. KELLNER, A.M., «La Defensa vuelve a ser importante. La Política de Seguridad y Defensa en Europa entre Putin, el Brexit y Trump», *Nueva Sociedad*, 2017, pp. 98-100.

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/libro\\_blanco\\_sobre\\_el\\_futuro\\_de\\_europa\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf) (último acceso el 18 de enero de 2018).

<sup>25</sup> Cfr. Documento: *Futuro de la Defensa Europea*, 2017 en [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_es.pdf) (último acceso el 18 de enero de 2018).

<sup>26</sup> Cfr. Documento: *Futuro de la Defensa Europea*, 2017, p. 9.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 12-15.

<sup>29</sup> Sobre la evolución de esa estrategia europea y los antecedentes que llevan a la propuesta de la Alta Representante en junio de 2016 puede consultarse el ensayo de DE CARLOS IZQUIERDO, J., «La nueva Estrategia de seguridad Europea 2016», IEEEE, Documento Marco de 30 de septiembre de 2016.

<sup>30</sup> Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/09/16> (último acceso el 18 de enero de 2018)

incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho... nuestra región en su extensión más amplia es cada vez más inestable e insegura ya que las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos»<sup>31</sup>. Sin hacer grandes planteamientos, ni discursos doctrinales, ni metodológicos de fondo, la *Estrategia* contempla la necesidad de movilizar la inversión económica en seguridad y defensa si se quiere alcanzar mayores niveles de cooperación entre todos los actores en juego, pero sin concretar herramientas concretas al respecto. Cinco meses más tarde, haciéndose eco de la Declaración de Bratislava, Mogherini concretaba sus líneas de acción bajo el título *Plan de Aplicación en materia de Seguridad y Defensa*, refrendado por el Consejo Europeo de diciembre de 2016. El citado *Plan de Aplicación* gira en torno a tres prioridades: 1) dar respuesta a los conflictos y las crisis exteriores; 2) aumentar las capacidades de los socios; y 3) proteger a la UE y a sus ciudadanos. Ahora bien, para poder alcanzar tales prioridades, se proponen, en unos casos y reactiva en otros, un conjunto de iniciativas –muchas de ellas ya en marcha– que podrían agruparse en torno a tres áreas funcionales: 1) la creación de nuevos procedimientos de colaboración para el desarrollo de capacidades, en concreto, el establecimiento de una cooperación estructurada permanente para reforzar la cooperación en materia de defensa entre aquellos Estados miembros que deseen intensificarla; 2) algunos ajustes en las estructuras de trabajo y coordinación, que permitan, por ejemplo, el fortalecimiento del conjunto de instrumentos de gestión de crisis y de respuesta rápida de la UE, en particular, las capacidades civiles y los grupos de combate de la UE; y 3) una apuesta renovada que permita profundizar en los mecanismos ya existentes, como por ejemplo, a través de asociación estratégica con organizaciones –en particular UE-OTAN– y con otros determinados terceros países.

Como se puede observar, tanto el *Plan de Acción Europeo de Defensa* de Juncker como el *Plan de Aplicación de la Estrategia Global* de Mogherini están estrechamente relacionados, son complementarios, y guardan –además– una clara relación con la aplicación de la Declaración de Varsovia de junio de 2016, adoptada de forma conjunta entre la UE y la OTAN y firmada por el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Secretario General de la OTAN<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Cfr., pp. 2-4 de la Estrategia en [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf)

<sup>32</sup> Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf> (último acceso el 11 de enero de 2018)

Conviene insistir, no obstante, que todas estas declaraciones, planes y medidas propuestas en los diversos instrumentos políticos y programáticos tienen un común denominador: construir una Unión Europea más fuerte en materia de seguridad y defensa.

#### 4. LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE APROBADA EN DICIEMBRE DE 2017

Puesto que la aplicación del artículo 42.6 del TUE había sido sistemáticamente vetada por el Reino Unido, el anuncio del Brexit –junto al aumento de la amenaza terrorista en los propios países europeos y la inestabilidad en las fronteras exteriores, sobre todo en el Mediterráneo– ha creado un contexto geopolítico propicio avalado por la Comisión y la Alta Representante que explica que la recién creada Cooperación Estructurada Permanente (CEP), se haya desarrollado a una velocidad tan extraordinaria. Eso ha favorecido que algunos países tradicionalmente neutrales, que no son miembros de la OTAN, como Suecia, Finlandia o Austria, se hayan sumado con entusiasmo a este proyecto. Así las cosas, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 46 del TUE y cumplidas las dos condiciones fundamentales establecidas por el Protocolo n° 10 del Tratado de Lisboa, el 11 de diciembre de 2017 se aprobó la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo (en adelante Decisión PESC), por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes.

##### 4.1. *Procedimiento de aprobación, supervisión y retirada de la CEP*

El apartado 6 del artículo 42 y el artículo 46 del TUE permiten la creación de un grupo pionero o de vanguardia, sin una limitación mínima de miembros, para abordar la integración en asuntos relativos a la defensa. Es decir, no exige un *quorum* mínimo de Estados interesados para activar este mecanismo, a diferencia de lo exigido en el art. 20 TUE para las cooperaciones reforzadas. Aprovechando así esta posibilidad pionera del TUE, vigente desde diciembre de 2009, pero inédita hasta la fecha, 23 Estados notificaron, el 13 de noviembre de 2017, al Consejo y a la Alta Representante su intención de participar en una cooperación estructurada permanente y presentaron su declaración conjunta sobre los compromisos exigentes y vinculantes suscritos entre ellos, tal y como se recogen en el anexo II de la Decisión PESC aprobada posteriormente por el

Consejo<sup>33</sup>. El 7 de diciembre de 2017, Irlanda y Portugal manifestaron igualmente su intención de participar en la solicitada cooperación.

La presentación de esta notificación pudiera parecer baladí; pero es el acto jurídico necesario y el más importante para que el Consejo pueda aprobar dicha cooperación. La notificación presentada es concreta y detallada, contiene en su anexo I los principios y elementos de la CEP y en ella se subraya sus rasgos característicos: 1) se trata de un *marco jurídico fiable y vinculante* dentro del marco institucional de la UE; 2) tiene *naturaleza inclusiva y modular*, que no deberá conducir a una reducción de la cooperación en seguridad; y 3) es *ambiciosa e integradora* en el sentido que incluye el respeto de la lista común de objetivos y compromisos que los Estados participantes deciden suscribir. En menos de un mes, el 11 de diciembre de 2017, el Consejo, tras consultar a la Alta Representante, adoptó la Decisión PESC 2017/2315 por la que se establece esta CEP entre los veinticinco Estados miembros de la Unión interesados. Se ha cumplido holgadamente el plazo de tres meses previsto en el art. 46. 2 del TUE para que el Consejo pueda aprobar la solicitada CEP por mayoría cualificada.

Teóricamente toda CEP debe de estar abierta a la adhesión de nuevos países, aunque difícilmente se podrá ampliar la aprobada en diciembre de 2017, al menos, en el corto plazo. A diferencia de las cooperaciones reforzadas ordinarias (art. 20 TUE) que están abiertas a la participación de todos los Estados miembros, la CEP requiere que los Estados miembros interesados en participar posean *cráterios más elevados de capacidades militares* y el *deseo de acometer compromisos más vinculantes en este ámbito militar*. Este doble matiz diferencial significa que solo los Estados miembros de la UE que ya pertenecen a la Agencia Europea de Defensa (AED) podrán formar parte de este nuevo mecanismo de cooperación estructurada, aunque en la actualidad todos los Estados miembros de la Unión, salvo Dinamarca<sup>34</sup>, ya son miembros de esta Agencia.

De acuerdo con el art. 46.6 del TUE y el art. 6 de la Decisión PESC, la Alta Representante es competente para la supervisión de la unidad, coherencia y efectividad de la CEP. Deberá presentar informes anuales al Conse-

<sup>33</sup> Como señala el profesor de DE CASTRO en este mismo *Anuario*, la notificación conjunta es el primer paso formal para la creación de la CEP. *Vid. Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, de 13 de noviembre de 2017; en <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf> (último acceso el 15 de enero de 2018).

<sup>34</sup> En consecuencia y de conformidad igualmente con el artículo 5 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE. Dinamarca no participa en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa. Por lo tanto, Dinamarca no queda obligada por la presente Cooperación Estructurada Permanente.

jo, cuyos contenidos serán elaborados gracias al apoyo logístico de la AED (art. 7. 3. a) de la Decisión PESC), y del SEAE (art. 7. 2. a) de la citada Decisión. Lo importante de estos informes es identificar el grado de aplicación de la CEP en general, y el grado de cumplimiento, por parte de cada Estado miembro participante, de sus compromisos, y de su plan nacional de aplicación, en particular. Así, a la luz de tales informes el Consejo evaluará anualmente si los Estados miembros participantes siguen cumpliendo los compromisos más vinculantes mencionados en el artículo 3 de la CEP y recogidos en su anexo II.

Resulta prematuro y de mal agüero preguntarse cuáles podrían ser las consecuencias –y si existen alternativas posibles– para aquel Estado o Estados participantes que no puedan satisfacer de forma suficiente los compromisos asumidos. Técnicamente, y como medida de último recurso, cabe la suspensión de la participación de un Estado ante la imposibilidad sobrevenida de cumplimiento (art. 46.4 TUE), si se cumplen dos condiciones. Primera, que la suspensión debe aprobarse por mayoría calificada de los participantes en la CEP (art. 46.6 TUE) y segundo, si previamente el Consejo le ha concedido a dicho Estado o Estados un plazo claramente definido para consultas individuales y las medidas de respuesta (art. 6.4 Decisión PESC y su anexo III punto 2. 1). Cuestión distinta será la retirada voluntaria de un participante, una vez que el Consejo «haya tomado nota» de la notificación de su intención (art. 46.5). Es decir, la salida voluntaria no requiere grandes formalidades, ni siquiera se contempla la posible negociación –semejante al art. 50 TUE, pero a distinta escala– para ver si dicho Estado debe seguir cumpliendo o no, y –en su caso– bajo qué condiciones, por ejemplo, con la puesta a disposición de las capacidades comprometidas para las futuras operaciones conjuntas de la UE, pero antes de que el Consejo «tomara nota» de la intención de su retirada. Sin duda, la retirada voluntaria es una muestra más de que la flexibilidad es uno de los requisitos esenciales de este nuevo mecanismo. Pero al igual que ocurre con la aplicación del citado art. 50 TUE, el marco jurídico del 46.5 TUE deja cabos sueltos que la Decisión PESC aprobada tampoco se atreve a abordar.

Como no podría ser de otra forma, las decisiones y recomendaciones que se tomen en el marco de la CEP deben adaptarse por unanimidad por los miembros del Consejo que participan en ella (art. 46. 6 TUE). Conviene aclarar que al amparo de esta CEP y, a pesar de que persigue mejorar las capacidades militares disponibles en la UE, sus Estados participantes no pueden iniciar una misión en nombre de la Unión Europea sin su autorización. Solo el Consejo y por unanimidad es competente para darla (art. 42.4 TUE). Sin duda,

como ya adelantó Gutiérrez Espada<sup>35</sup>, hay algo paradójico en esta regulación: de un lado, la CEP quiere facilitar que haya más capacidad militar en algunos Estados miembros de la Unión, pues así ésta podrá ser más activa y efectiva en el desarrollo de su PCSD en el mundo (art. 42.1 TUE); pero, por otro, se decide que solo si *todos* los miembros de la Unión están dispuestos –por unanimidad en el Consejo (art. 42.4 TUE)– se podrá permitir la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión (art. 44.1 TUE).

#### 4.2. *Objetivos, medios y los compromisos ambiciosos asumidos en esta CEP*

La CEP implica que quienes deseen cooperen más estrechamente en PCSD, pero de acuerdo con los objetivos del Protocolo nº 10 de Lisboa, que persigue avanzar en materia de capacidades militares y la mejora de la gestión de crisis. Sin embargo, estos objetivos no son novedosos para la UE, ni exclusivos de este Protocolo. En virtud del artículo 1 a) de citado Protocolo, los Estados se compromete a desarrollar de manera intensiva capacidades de defensa que permitan el desarrollo de contribuciones nacionales y su participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales en los principales programas europeos de equipos militares y en las actividades de la AED en relación con el desarrollo de capacidades de defensa, investigación, adquisición y armamento. Se hace hincapié en la obligación de los Estados de ir desarrollando progresivamente sus capacidades militares, sin excluir el aumento progresivo del número de efectivos desplegados a disposición de la UE. Como cabe recordar, este objetivo ya constaba en la agenda de la UE, al menos desde el Consejo Europeo de Helsinki (1999). Además, en el art.1 b) del Protocolo 10 se reitera otro de los objetivos de la UE en esta materia, en concreto, el *Headline Goal 2010*<sup>36</sup>, que proponía respuesta rápidas y eficaces de la UE en su gestión de crisis a través de los ya conocidos *battlegroups* y otras cuestiones conexas, como por ejemplo, el transporte de tropas y demás temas logísticas.

El art. 2 del Protocolo 10 enuncia una serie de medios concretos que los Estados participantes en la CEP deben desarrollar para dar cumplimiento a los

<sup>35</sup> Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C. y PIERNAS, J., «La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *op. cit.*, p. 457.

<sup>36</sup> Que proponía tener la capacidad, a más tardar en 2010, de aportar unidades de combate y apoyo logístico para las tareas mencionadas en el artículo 43 del TUE en un plazo de 5 a 30 días en caso de necesidad, para un período de 30 a 120 días.

objetivos (del art.1) citados. Todos ellos persiguen establecer sinergias entre los aparatos de defensa de los Estados participantes, ya que la *raison d'être* de la CEP no es sólo tener más medidos, sino tener mejores medios y adecuados para las necesidades operativas de la UE. En cumplimiento de este precepto, los 25 Estados de esta CEP se comprometen a realizar «las contribuciones que cumplan los compromisos más vinculantes que hayan suscrito entre ellos, tal como se establece en el anexo» (art. 3 Decisión PESC). El anexo II de la Decisión PESC corresponde al anexo de la notificación presentada al Consejo y a la Alta Representante con la solicitud de aprobación de esta CEP, bajo el título: *Lista de los compromisos comunes ambiciosos y más vinculantes asumidos por los Estados miembros participantes en los cinco ámbitos establecidos en el art. 2 del Protocolo n° 10*.

Por prescripción del art. 2 a) del Protocolo, los Estados deben «cooperar, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con miras a la realización de objetivos acordados relativos al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa, y a revisar periódicamente dichos objetivos en función del entorno de seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión». Para ello adoptan cinco medidas concretas de carácter económico y financiero, pero matizadas y claramente diferenciadas: 1) aumentar periódicamente su presupuesto de defensa; 2) aumentar progresivamente a medio plazo el gasto de inversión en defensa hasta que este alcance el 20 % del gasto total de defensa... de conformidad con el Plan de Desarrollo de Capacidades y la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (RACD); 3) aumentar el número de proyectos conjuntos y «colaborativos» de capacidades estratégicas de defensa, que podrán contar con la ayuda del Fondo Europeo de Defensa; 4) aumentar la cuota del gasto dedicado a la investigación y a la tecnología en el ámbito de la defensa, a fin de que se acerque al 2 % del gasto total de defensa; y, por último, 5) analizarán periódicamente la efectividad de todo estos compromisos.

Por otra parte, los Estados se comprometen igualmente a armonizar sus necesidades militares, ya que el art. 2 b) del Protocolo contemplaba expresamente la necesidad de «aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, en particular armonizando la determinación de las necesidades militares, poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa, y propiciando la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística». En consecuencia, se pactan seis medidas concretas sobre la planificación de las necesidades de las capacidades militares en el marco de la RACD, reconociendo, sin embargo, la naturaleza voluntaria de dicha revisión<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. Anexo II puntos 6-12 de la Decisión PESC.

Lógicamente, para lograr una correcta planificación de las capacidades futuras necesarias, el punto de partida deben ser las capacidades ya existentes en los Estados si buscan optimizar sus recursos y evitar duplicidades que ya se están dando y que así fueron constatadas por la Comisión<sup>38</sup>.

Los Estados han asumido compromisos concretos para «reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, en particular mediante la definición de los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas, incluida la posible revisión de sus procedimientos decisorios nacionales» (art. 2.c) del Protocolo). Son varias las medidas adoptadas en este contexto. En cuanto a la disponibilidad y la capacidad de despliegue de las fuerzas, los Estados se comprometen a «poner a disposición formaciones que puedan ser desplegadas estratégicamente, sin perjuicio de otros grupos de combate de la UE, las fuerzas de intervención rápida o fuerzas de reserva»<sup>39</sup>. Así formulado se entiende que los Estados no están pensado en abandonar los *battlegroups*, sino que también apuestan por otras formaciones afines «más estratégicas»... Estas palabras pueden ser clave para respaldar el acuerdo bilateral de Macron y May sobre la nueva «fuerza bilateral franco-británica del estrecho de Cales». El tiempo lo dirá, pero todo apunta a que los compromisos asumidos en esta CEP persiguen –aunque con otras palabras– dar realce y efectividad a la razón de ser de los *battlegroups*, ya que hasta la fecha no han arrojado los resultados esperados, como señaló hace un tiempo el profesor Bermejo<sup>40</sup>. En relación con la eficacia de las capacidades se pacta también la puesta en marcha de nuevas bases de datos, un mayor apoyo a las operaciones PSCD en curso –como ejemplo la EUFOR u otras misiones de formación de la UE– así como también simplificar y normalizar el transporte militar transfronterizo que permita un despliegue rápido de personal y material<sup>41</sup>. En lo que respecta a la interoperabilidad de las fuerzas, los Estados miembros participantes se comprometen a revisar los criterios de evaluación para el conjunto de las fuerzas del grupo de combate de la UE, para que sean compatibles con las normas de la OTAN, pero sin perder su identidad y a establecer ciertos acuerdos sobre normas técnicas y operativas comunes de las fuerzas para que se pueda garantizar la interoperabilidad con la OTAN<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Cfr. *Futuro de la Defensa Europea*, de 7 de junio de 2017, p. 9.

<sup>39</sup> Cfr. Anexo II punto 18 de la Decisión PESC.

<sup>40</sup> Cfr. BERMEJO GARCÍA, R., «Los *Battlegroups* de la Unión Europea: ¿un medio creíble y eficaz de su política exterior?, *op. cit.*, p. 85.

<sup>41</sup> Cfr. Anexo II punto 12 de la Decisión PESC.

<sup>42</sup> Cfr. Declaración de Varsovia y los 42 medidas aprobadas posteriormente para hacer efectivo aquel compromiso de una más estrecha colaboración entre la UE y la OTAN. cfr. [https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official\\_texts\\_138829.htm](https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_138829.htm) (último acceso el 17 de noviembre de 2017)

En estrecha relación con lo anterior, el art. 2.d) del Protocolo exige que se «coopere para garantizar que toman las medidas necesarias para colmar, entre otras cosas mediante planteamientos multinacionales y sin perjuicio de los compromisos que hayan contraído en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades». En consecuencia, en la CEP los Estados asumen tres compromisos exigentes: 1) trabajar en un Plan de Desarrollo de Capacidades y la RACD con proyectos de capacitación específicos que ampliarán la autonomía estratégica de Europea<sup>43</sup>; 2) dar prioridad a un enfoque colaborativo europeo en la tareas de planteamiento de las capacidades<sup>44</sup>; y 3) participar en al menos un proyecto en el marco de la CEP que desarrolle u ofrezca capacidades que los Estados miembros hayan considerado importantes desde un punto de vista estratégico<sup>45</sup>. Por último, el art. 2.e) del Protocolo, exige a los Estados «participar en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa». Ya que, en efecto, la AED es el foro el desarrollo conjunto de capacidades.

Ahora bien, para poder cumplir las medidas c) y d) del Protocolo habría que distinguir al menos, tres tipos de capacidades: 1) las que podrían ser completamente comunes para la defensa de la UE; 2) la que siendo de carácter individual puedan ponerse en común para las operaciones de la UE; y 3) las que por su elevada tecnología solo son accesibles para algunos miembros de la UE<sup>46</sup>. Como ejemplo del primer tipo de capacidades, la CEP podría ser utilizada para planificar, desarrollar y poner en marcha una defensa aérea común de la UE en la que sistemas de armas, elementos de mando, control y comunicación e inteligencia, procedimientos de empleo...etc., fueran multinacionales, es decir, europeos. Para el segundo tipo, cabría pensar por ejemplo, en los elementos de maniobra terrestre, ya que todos los países europeos ya disponen de esta capacidad con mayor o menor grado de calidad, especialización o posibilidades de despliegue y sostenimiento en operaciones exteriores de la UE. Sería interesante determinar el número total de los efectivos necesarios para garantizar, además de la defensa de Europa, su capacidad de intervención en operaciones fuera de su territorio. Se debería aprovechar la CEP para programar un planea-

---

<sup>43</sup> Cfr. Anexo II punto 15 de la Decisión PESC.

<sup>44</sup> *Ibid.*, punto 16.

<sup>45</sup> *Ibid.*, punto 17.

<sup>46</sup> MOLINER GONZÁLEZ, J. A., «La Cooperación Estructurada Permanente como factor de transformación de las estructuras de seguridad y defensa, en en *La Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión Europea*, CESEDEM, 2011, pp. 27-39, p. 37.

miento de defensa que se centre en las capacidades que hay que alcanzar al final del proceso y fijar un plazo de tiempo para conseguirlo. Todas estas cuestiones, en cambio, no se abordan en esta Decisión PESC, pero deberían negociarse y pactarse cuanto antes durante los primeros años de ejecución de esta CEP.

Por último, conviene destacar como, junto a la aprobación de esta CEP, se aceptaron 17 proyectos iniciales de cooperación<sup>47</sup>, seleccionados de una lista de 50 y de acuerdo con el proceso específico de aprobación del art. 5 de la Decisión PESC. Los proyectos abarcan áreas tales como formación, desarrollo de capacidades y preparación operacional en el campo de la defensa. Incluyen, por ejemplo, un Comando Médico Europeo, facilitación de la movilidad militar, un Núcleo de Operaciones de Respuesta a Crisis de rápida implementación y Equipos de Respuesta Rápida Cibernética<sup>48</sup>.

No debe perderse de vista que la plena efectividad de esta CEP depende, a su vez, de la puesta en marcha con otras medidas complementarias previstas en el denominado *Plan de Acción Europeo de la Defensa*<sup>49</sup>, como son la nueva Revisión anual coordinada de la defensa (CARD)<sup>50</sup> y el ya mencionado Fondo Europeo de Defensa (FED), que asumirá los costes asociados a la CEP, salvo lo dispuesto expresamente en el art. 8 de la Decisión PESC 2017/2315, que afecta a los gastos administrativos ocasionados por los proyectos que forman parte del compromiso CEP, pero que sean proyectos individuales de los Estados participantes (art. 8.2 Decisión PESC).

#### 4.3. *Su gobernanza interna*

El TUE guarda silencio sobre la organización y funcionamiento interno de las posibles cooperaciones estructuradas permanentes. Dicho silencio se

<sup>47</sup> Cfr. DE CASTRO RUANO en este mismo *Anuario*.

<sup>48</sup> La lista completa de los proyectos aprobados y sus respectivos objetivos puede verse en <http://www.consilium.europa.eu/media/32082/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf>.

<sup>49</sup> Cfr. *Plan de Acción Europeo de la Defensa*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 30.11.2016, COM (2016) 950 final, p. 3, cuyo objetivo principal es que la UE sea capaz de satisfacer las necesidades actuales y futuras de Europa en materia de seguridad y mejore la autonomía estratégica de la Unión, reforzando su capacidad para actuar con sus socios.

<sup>50</sup> La CARD, cuya gestión correrá a cargo de la Agencia Europea de Defensa, ayudará a identificar oportunidades para nuevas iniciativas de cooperación a través de la supervisión sistemática de los planes de gasto de defensa nacional. El FED ofrecerá incentivos financieros para fomentar la cooperación en materia de defensa, desde la fase de investigación a la fase de desarrollo de las capacidades, incluidos los prototipos.

deba quizás al deseo de flexibilidad que han inspirado las novedades introducidas en Lisboa. Esta aparente laguna queda solventada, no obstante, con creces en el art. 4 de la Decisión PESC y su anexo III. Existen dos niveles de gobierno interno de esta CEP: uno de carácter político, pero con facultades decisorias por parte del Consejo y otro de carácter más técnico en el marco de los proyectos aprobados para la CEP, aunque también determinados aspectos requieren igualmente la aprobación del Consejo, según lo previsto en el art. 4.2.e) de la Decisión PESC.

El anexo III parte de la premisa de que los Estados participantes se «mantienen en el proceso de toma de decisiones» y que esta CEP «es un marco impulsado por los Estados miembros participantes que «se mantiene ante todo dentro de su ámbito de competencias»<sup>51</sup>. Acto seguido se aclara el marco institucional de la UE que servirá de apoyo a este nuevo mecanismo, tal y como se anunciaba en los principios recogidos en el anexo I de la notificación al Consejo. La Alta Representante queda «plenamente asociada» a los trabajos de la CEP y se encargará de gestionar la evaluación anual solicitada por el Consejo Europeo. Además, el SEAE, incluido el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), y la AED asumirán las funciones de Secretaría en estrecha coordinación con el secretario general adjunto del SEAE a cargo de la PCSD y la respuesta a las crisis. Asimismo, en virtud el art. 3 del Protocolo n° 10, la AED apoyará a la Alta Representante en sus tareas de desarrollo de armamentos, mientras que el SEAE, el EMUE y las otras estructuras PCSD asesorarán en los aspectos operativos de la CEP. En relación con estas cuestiones, conviene recordar que, de conformidad con el artículo 41.1, del TUE, «los gastos administrativos que la aplicación del presente capítulo ocasione a las instituciones correrán a cargo del presupuesto de la Unión»<sup>52</sup>. Por ello, ante esta marcada presencia institucional y las facultades de actuación de las estructuras PCSD, es necesario evitar equívocos y reiterar –al menos formalmente– que *este mecanismo se mantiene dentro del ámbito de las competencias* (de los Estados participantes).

Los principales rasgos de los niveles de gobernanza enunciados en el art. 4 de la Decisión PESC son los siguientes. El primero corresponde al Consejo quien adoptará decisiones y recomendaciones por unanimidad (art. 46.6 TUE), que se alcanza solo con los votos de todos los representantes de los Estados

<sup>51</sup> Cfr. Anexo III punto 1 de la Decisión PESC.

<sup>52</sup> Es decir, el capítulo 2 del TUE sobre las disposiciones específicas sobre la política exterior de seguridad comuna, incluida la acción del SEAE en virtud del art. 27 TUE y la posterior Decisión del Consejo 2010/427, de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.

participantes en la CEP y que podrán versar sobre cualquier cuestión relativa a la CEP<sup>53</sup>, como por ejemplo, proporcionar orientaciones estratégicas oportunas; definir las diferentes etapas de la realización de los compromisos más vinculantes; actualizar y ampliar, en su caso, los compromisos más vinculantes que figuran en el anexo; evaluar las contribuciones de los Estados miembros o establecer la lista de proyectos que deberán desarrollarse en el marco de la CEP. Igualmente, el Consejo podrá aprobar nuevos proyectos y recibir evaluaciones relativas a los esfuerzos de los Estados miembros participantes, en el cumplimiento de los «subobjetivos» de la CEP en cada una de sus fases<sup>54</sup>. Como se puede observar este primer nivel de gobierno aprovecha las estructuras existentes del Consejo por lo que, cuando se reúnan los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la UE una sesión conjunta del Consejo de Asuntos Exteriores/Defensa (por lo general, dos veces al año), podrán tratar temas relacionados con esta CEP, reservándose eso sí el derecho de voto, lógicamente, a los representantes de los Estados miembros participantes.

Secundado este criterio «del aprovechamiento de las estructuras existentes», todos los actuales órganos preparatorios del Consejo se reunirán igualmente «en formación CEP», aunque nada obsta a que también estén presentes los miembros de la UE que no participan en ella y que, lógicamente, carecen del voto necesario para la adopción de las decisiones sobre cuestiones CEP. En consecuencia, las reuniones del CPS en «formación CEP» podrán ser convocadas para tratar cuestiones de interés común entre los Estados miembros participantes, para planear y debatir proyectos o para debatir la incorporación de nuevos miembros a la CEP; igualmente las reuniones del Grupo Político-Militar en «formación CEP» permitirán apoyar sus trabajos y el Comité Militar de la UE, también en formación CEP, aportará el asesoramiento militar. Sin duda, esta nueva «formación CEP» que *de facto* se implanta en la práctica resulta –a mi juicio– bastante original y puede llegar a tener un inquietante significado, si se implanta *de facto* también en el Consejo, más allá de las reuniones ordinarias de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la UE y sin que se tenga en cuenta las exigencias del art. 236 TFUE en relación con las facultades del Consejo Europeo y las formaciones del Consejo.

El segundo nivel de gobernanza corresponde a la dirección interna de los proyectos desarrollados por los Estados, ya que uno de los pilares esenciales de la CEP consiste en «la suma de esfuerzos» entre los Estados participantes

---

<sup>53</sup> Cfr. art. 4. 2 letras a)-h) de la Decisión PESC.

<sup>54</sup> Cfr. punto 3 del Anexo III de la Decisión PESC.

en materia de investigación y desarrollo de proyectos útiles para alcanzar más y mejores capacidades militares de la UE en su conjunto. Por ello, son los Estados quienes acuerdan entre sí, por unanimidad, las modalidades y el alcance de su cooperación, así como la contribución específica de cada Estado para poder formar parte del proyecto. (art. 5.3 Decisión PESC). Establecerán además las normas de gobernanza del proyecto y tomarán decisiones acerca de la admisión de otros Estados miembros participantes durante el desarrollo del proyecto, ya sean como miembros o con un estatuto de observador<sup>55</sup>. Pero los proyectos de los Estados deben ser aprobados por unanimidad en el Consejo en «formación CEP», ya que se alcanzará con los votos de los representantes de los Estados miembros participantes (art. 46.6 del TUE). Pero previamente cada proyecto deberá contar con la valoración positiva de la Alta Representante. Cuenta para ello con el asesoramiento militar del CMUE «en formación CEP» y a través del CPS también «en formación CEP» y el apoyo logístico de la AED y del SEAE.

Además, entre las pautas de gobernanza interna de proyectos se matizan aspectos como: 1) que los proyectos deberán ayudar a cumplir los compromisos mencionados en el anexo II de la notificación; y 2) que para garantizar la coherencia y compatibilidad de los distintos proyectos de la CEP se propondrá solo un número limitado de proyectos centrados específicamente en las misiones y operaciones, en consonancia con el nivel de ambición de la UE. Se especifica igualmente que 3) para los proyectos de desarrollo de capacidades, la AED deberá garantizar que no se dupliquen iniciativas existentes y 4) que para los proyectos centrados en las misiones y operaciones, el EMUE evaluará su adecuación con las necesidades operativas de la UE y sus Estados miembros, así como su contribución a estas<sup>56</sup>.

El anexo III sobre gobernanza concreta también otros aspectos de gestión interna, de carácter más puntual como, por ejemplo, el calendario de implantación de la CEP. Se fijan dos fases distintas para la implantación y desarrollo de los compromisos CEP (2018-2021 y 2021-2025) que permitirán secuenciar y valorar al final de cada fase los logros previstos y los alcanzados. Después de 2025, se llevará a cabo un proceso de revisión total con el fin de que los Estados miembros participantes decidan si contraen nuevos compromisos para el futuro<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. punto 2.2.2. del Anexo III Decisión PESC.

<sup>56</sup> Cfr. punto 2.2.1. del Anexo III Decisión PESC.

<sup>57</sup> Cfr. punto 3 del Anexo III Decisión PESC.

Por último, se prevé también un mecanismo de evaluación continua, basado principalmente en los planes nacionales de aplicación que los Estados participantes que ya presentaron al Consejo con la solicitud de aprobación de la CEP. Cada Plan Nacional de Aplicación expone la manera en que cada Estado cumplirá los compromisos vinculantes y todos los participantes tendrán acceso al plan nacional de sus socios. La evaluación del cumplimiento de los planes nacionales la realizará la Secretaría de la CEP bajo la autoridad de la Alta Representante, contando para ello con el apoyo de la AED en lo que respecta a la inversión en defensa y al desarrollo de capacidades y del SEAE, en particular el EMUE, en lo que respecta a los aspectos operativos. Los resultados de la evaluación se transmitirán al Consejo, a sus órganos preparatorios y al CMUE; todos ellos reunidos «en formación CEP» con el fin de que proporcionar, en su caso, las recomendaciones, decisiones o asesoramiento militar pertinente.

## 5. REFLEXIONES FINALES

La CEP aprobada en diciembre de 2017 merece varias reflexiones finales para comprobar si este nuevo mecanismo puede ser el impulso definitivo para la construcción de una verdadera PCSD en Europa.

Por una parte, con cuanto antecede es evidente que esta CEP no supone la puesta en marcha de un superministerio de defensa de la UE; jamás ha sido su objetivo ni existe todavía en la UE la meta de alcanzar un «mercado común de defensa». Más bien supone –al menos hasta la fecha– una piedra angular en la construcción de la PCSD que depende de los proyectos específicos de desarrollo e investigación militar. La CEP es el primer compromiso jurídico exigible a 25 Estados miembros para actualizar, modernizar y adecuar sus capacidades militares, estructuras y equipos de defensa. Supone avanzar en la construcción de la PCSD, aprovechando algunas de las estructuras y medios ya existentes en la UE, como son la AED y el SEAE. Con este acuerdo se afianzan las condiciones y las estructuras conjuntas necesarias para la deseada mayor capacidad de defensa europea. Solo así se entiende la calificación de Mogherini de «paso histórico»<sup>58</sup>, cuando la notificación al Consejo de la solicitud de aprobación de esta CEP, que –en última instancia– se fundamenta en la suma de esfuerzos de

---

<sup>58</sup> Cfr., Federica Mogherini, 13 de noviembre 2017, en [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35811/cooperaci%C3%B3n-estructurada-permanente-pesco-factsheet\\_es](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35811/cooperaci%C3%B3n-estructurada-permanente-pesco-factsheet_es) (último acceso el 15 de enero de 2018).

los veinticinco Estados miembros participantes. Por ello, los más optimistas han llegado a afirmar que la CEP tiene el potencial de hacer en defensa lo que el euro ha conseguido en los asuntos monetarios<sup>59</sup>. Y este poder de la CEP –en general– procede de que, a diferencia de Helsinki 1999 o del *Headline Goal* de 2010 que eran objetivos políticos; los 25 Estados miembros que participan en la CEP de diciembre de 2017 han adoptado un compromiso jurídico vinculante, que conlleva sanción en caso de incumplimiento y que puede llegar incluso a la expulsión<sup>60</sup>. No es un compromiso político más, sino un acuerdo vinculante para avanzar a una mayor velocidad en materia de defensa. No supone atribución de competencia a la UE sino, la confirmación de una Europa a dos velocidades en materia defensiva, configurándose así «dos Europas» no muy equilibradas, ya que ni Dinamarca, ni Malta ni (todavía) el Reino Unido son los miembros de la UE que no estiman necesaria esta mayor cooperación. Pero conviene advertir que, si bien la idea de una Europa a dos (o más) velocidades no es novedosa, sí es la primera vez que de forma palpable y vinculante se materializa en materia de defensa. Esto solo ha sido posible gracias al contexto geopolítico externo, al reto del Brexit y al sistema de votación establecido TUE de Lisboa. Su artículo 46 reproduce casi literalmente el artículo III-312 del fallido Tratado Constitucional, sin la mención obviamente al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, cuya figura ha sido remplazada por la del Alto Representante.

Por otra, de la lectura pausada y reflexiva de la Decisión PESC y sus anexos surgen, además otras reflexiones finales en cuanto a la novedad de los contenidos materiales de la CEP. No conlleva a un cambio radical de paradigma de defensa, sino a la continuidad de las estructuras existentes y de los *battlegroups*, sin perjuicio de la creación en un futuro –aún sin concretar– de otras formaciones estratégicas afines. En cambio –a la luz de las matizaciones de los anexos de la Decisión PESC aprobada– surgen ciertas dudas y preocupaciones. Por una parte, la CEP aprobada deja sin resolver temas importantes como las consecuencias concretas de la retirada voluntaria de un Estado participante. Por otro, que se puede llegar a implantar ciertos usos *de facto*, pero al margen de las normas de los Tratados, como es el caso de

<sup>59</sup> EU Institute for Security Studies, *European Defense. A proposal for a White Paper*, Paris, 2004, p. 61 en <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/wp2004.pdf> (último acceso el 25 de enero de 2018)

<sup>60</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La Cooperación Estructurada Permanente», en C. RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 110.

las «formaciones CEP» tanto en el Consejo como en el conjunto de órganos preparatorios del mismo.

En suma, no obstante, si se cumplen todas estas previsiones, compromisos y proyectos, según el calendario previsto, sí que se podrá afirmar que el marco creado en esta CEP supone un impulso decisivo hacia la integración de la seguridad y la defensa en Europa. Resulta a mi juicio prematuro afirmar que la recién creada CEP debería aportar agilidad y eficacia a las misiones ejecutivas que está llevando a cabo la UE principalmente en el Sahel<sup>61</sup>, puesto que, hasta la fecha, esta CEP es más un deseo de futuro que una realidad capaz de despelgar misiones de calidad en el extranjero con la agilidad y eficacia deseables para la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión.

---

<sup>61</sup> DOMÍNGUEZ DONAIRE, V., «Presente y futuro de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea», *Documento de Trabajo 1/2018, del CESEDEN* 2018, pp. 1-78, p. 42.

