

*Beatriz Cózar Murillo**

El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea

El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea

Resumen

El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente se puede considerar como uno de los últimos éxitos de la Unión Europea en el marco de la seguridad y la defensa en uno de los momentos más convulsos de su historia. El presente documento expone los grandes pasos que se han dado a partir del 13 de noviembre de 2017, analizando los principios y la gobernanza de la cooperación estructurada permanente, así como los compromisos asumidos por los Estados miembros participantes. Finalmente, el documento se centra en el papel de España en el marco de este mecanismo de cooperación flexible y vinculante en materia de defensa.

Palabras clave

Cooperación estructurada permanente, PESCO, Unión Europea, Política Común de Seguridad y Defensa, seguridad y defensa, defensa europea.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The launching of Permanent Structured Cooperation: a new success in the security and defence of the European Union

Abstract

The launching of permanent structured cooperation is one of the last successes of the European Union in the framework of security and defence in one of the most convulsive moments of its history. This article exposes the great steps that have taken place since November 13, 2017, analysing the principles and governance of permanent structured cooperation, as well as the commitments assumed by participating Member States. Finally, the article focuses on the role of Spain within the framework of this flexible and binding cooperation mechanism in defence.

Keywords

Permanent Structured Cooperation, PESCO, European Union, Common Security and Defence Policy, security and defence, European defence.

Introducción

El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente (PESCO, por sus siglas en inglés, *Permanent Structured Cooperation*) ya es un hecho. En uno de los momentos más complicados de la Unión Europea a lo largo de su existencia se están poniendo en marcha numerosos proyectos y emprendiendo acciones con las que hacer ver el valor añadido que aún conserva este proyecto. Un momento convulso en el que los líderes europeos han decidido, sobre todo a partir del lanzamiento de la Estrategia Global de 2016, que más esfuerzos deberían realizarse en el ámbito de la seguridad y defensa para que se produzca un verdadero avance en la materia.

En este contexto, la puesta en marcha de la cooperación estructurada como mecanismo de flexibilidad en materia de seguridad y defensa establecido en los artículos 42 y 46 del Tratado de la Unión Europea (TUE), así como el Protocolo número 10, debe considerarse un éxito, tanto por lo que el propio mecanismo implica, como por el momento de su lanzamiento. Este mecanismo tiene como principal objetivo permitir que los Estados miembros cuyas capacidades militares cumplen criterios más elevados y que han hecho compromisos más vinculantes con vistas a las misiones y operaciones más exigentes aumenten su cooperación en materia de defensa. Con su activación se hará frente a la brecha de capacidades existente en la Unión Europea y se generarían nuevos esfuerzos de cooperación y colaboración a través de los proyectos iniciados por los Estados miembros que decidan unirse a PESCO.

Finalmente, los esfuerzos por avanzar en esta materia dieron sus frutos a finales de 2017, después de que en el Consejo Europeo de junio se conviniera «en la necesidad de lanzar una cooperación estructurada permanente inclusiva y ambiciosa». De esta forma se dispuso el plazo de tres meses para que los Estados miembros elaborasen una lista común de compromisos y criterios, así como un calendario preciso y proyectos específicos para que los Estados miembros indicasen su intención de participar.

Así las cosas, a lo largo de las siguientes líneas se pretende exponer los grandes pasos dados en la materia recientemente que han hecho posible que esta previsión del Tratado de Lisboa adquiera sentido tras tantos años de hibernación.

Los grandes pasos

Los hitos principales en el ámbito de la cooperación estructurada permanente tuvieron lugar el 13 de noviembre de 2017 cuando se emitió la notificación sobre la cooperación

estructurada permanente dirigida al Consejo de la Unión Europea y a la alta representante¹ y el 11 de diciembre cuando la Decisión del Consejo sobre el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente y determinando la lista de Estados participantes vio la luz².

Junto con estos dos documentos, los Estados miembros que participan en PESCO también adoptaron una declaración que acoge una lista inicial de diecisiete proyectos que se llevarán a cabo en el marco de la cooperación estructurada. El pasado 6 de marzo³ el Consejo adoptó finalmente la decisión que establece formalmente estos proyectos que cubren áreas tales como la capacitación, desarrollo de capacidades y preparación operacional en el campo de la defensa. De los diecisiete, tres destacan por ser los más multitudinarios: *Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations*, *Military Mobility*, y *European Union Training Mission Competence Centre* (EU TMCC).

Este mismo día, el Consejo adoptó una hoja de ruta para la implementación de PESCO⁴ que proporciona orientación estratégica y orientación sobre cómo estructurar el trabajo adicional en los procesos y la gobernanza, incluso para los proyectos y en relación con el cumplimiento de los compromisos asumidos. Además, establece un calendario tanto para el proceso de revisión y evaluación de los planes nacionales de aplicación, como para el acuerdo sobre posibles proyectos futuros. Deberemos esperar, sin embargo, hasta junio de 2018 para contar con los principios clave de un conjunto común de reglas de gobernanza para proyectos.

Centrándonos en los dos primeros documentos, de un lado, la Notificación viene a tratar tres aspectos fundamentales de la cooperación estructurada permanente (CEP): los principios que la inspiran, los compromisos asumidos y su gobernanza; y, de otro, la Decisión 2017/2315, por la que se instaura el mecanismo establece la lista de Estados

¹ Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 13 of November 2017. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>

² Decisión (PESC) 2017/2315, del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes.

³ Council Decision of 6 of March 2018 establishing the list of projects to be developed under PESCO. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/media/33065/st06393-en18-council-decision-pesco_press.pdf

⁴ Council recommendation of 6 March 2018 concerning a roadmap for the implementation of PESCO. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/media/33064/council-recommendation.pdf>

miembros participantes, la lista de compromisos asumidos, la gobernanza de la cooperación estructurada permanente y diversos arreglos administrativos, incluidas las funciones de la Secretaría para la CEP. La decisión viene a ratificar en gran medida el contenido de la notificación conjunta sobre compromisos comunes, gobernanza y disposiciones administrativas, incluida la financiación. Serán todos estos aspectos los que se irán abordando en los siguientes subapartados.

Principios de la cooperación estructurada permanente

Queda bien clara la voluntad ya expresada por los políticos europeos en los últimos Consejos Europeos, de que la CEP debe constituirse como un marco jurídico ambicioso, vinculante e inclusivo para las inversiones en la seguridad y la defensa para el territorio de la Unión y sus ciudadanos. Asimismo, debe ser modular pero de tal forma que dicha naturaleza inclusiva y modular no conduzcan a una reducción de la cooperación, sino más bien a lo contrario. Todos los participantes en la CEP deberán cumplir con una lista común de objetivos y compromisos. Prueba de su carácter inclusivo es el alto número de Estados miembros participantes que alcanzan un total de veinticinco. En concreto, el artículo 2 de la Decisión 2017/2315, participarán en PESCO: 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 Suecia⁵. Sin embargo, deberíamos plantearnos si tanta inclusividad podría desvirtuar el mecanismo de tal forma que al final siempre acabasen involucrándose en los distintos proyectos los mismos Estados. Pero, por otra parte, el hecho de que tantos Estados deseen participar pone de manifiesto las intenciones de todos los Estados de que se avance en la defensa europea, lo que no debe pasar inadvertido teniendo en cuenta que muchos de los intentos que se han hecho en este campo a lo largo de las pasadas décadas no han llegado a prosperar. El lanzamiento de la CEP con carácter inclusivo debe ser entendido, por tanto, como un nuevo logro de la Unión Europea pues al final se ha conseguido que despierte la *bella durmiente* de los tratados.

Al mismo tiempo, ofrece una garantía esencial para los Estados miembros: la participación en el mecanismo es voluntaria, deja intacta la soberanía nacional y no

⁵ Portugal e Irlanda se incorporaron a la Notificación el día 7 de diciembre de tal forma que únicamente no participan en el mecanismo Dinamarca, Malta y Reino Unido.

afecta al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros⁶. Esta mención expresa a la soberanía nacional resulta de vital relevancia para los Estados miembros, pues es el núcleo duro del Estado, de tal forma que si la soberanía está inalterada este principio se configura más bien como una garantía para todos los Estados participantes, además de como un aliciente para que dicha participación se produzca.

Como se ha venido resaltando por los líderes europeos, la mejora de las capacidades en defensa dentro del marco de la Unión Europea también beneficiará a la OTAN en tanto que el pilar europeo dentro de la Alianza se reforzará y se dará respuesta así a las reiteradas demandas de un mayor reparto transatlántico de la carga. Como señala Laborie Iglesias⁷: «el fortalecimiento de la PCSD redundará en favor de la OTAN, que se beneficiará de un reparto más armónico de las responsabilidades que conlleve la consecución de un auténtico equilibrio político y estratégico entre Europa y EE. UU.».

Por tanto, supone un paso crucial hacia el fortalecimiento de la política de defensa común⁸, ya que permite que los Estados miembros mejoren sus respectivos activos militares y capacidades en defensa a través de iniciativas bien coordinadas y proyectos concretos basados en compromisos vinculantes. A largo plazo podría llegar a ser un paquete coherente de fuerzas de espectro completo en complementariedad con la OTAN, que seguirá siendo la piedra angular de la defensa colectiva para sus miembros.

Los Estados miembros expresan que una CEP inclusiva es el instrumento más importante para fomentar la seguridad y la defensa común en un ámbito donde se precisa más coherencia, continuidad, coordinación y colaboración. De la misma forma dispone que los esfuerzos europeos a este fin deben estar unidos, coordinados y ser significativos, y deben basarse en directrices políticas comúnmente acordadas.

Con el objetivo de que las promesas de compromisos vinculantes no caigan en saco roto o pierdan su sentido, la obligatoriedad de tales compromisos se garantizará mediante una evaluación periódica anual. Esta evaluación se realizará por el alto representante y se verá respaldada, como resulta lógico pensar, tanto por la Agencia Europea de Defensa (AED) para los aspectos de desarrollo de la capacidad (sobre todo

⁶ Punto 4 Preámbulo Decisión (PESC) 2017/2315, *op. cit.*

⁷ LABORIE, Mario, «El momento de la defensa europea», IEEEE, Madrid, 2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO92-2017_Defensa_UE_MLI.pdf

⁸ Notification, *op. cit.*, Anex 1, p. 1.

artículo 3 protocolo 10) y el SEAE, incluida la EUMS y otras estructuras de la PCSD para los aspectos operativos de PESCO.

Por si no hubiesen quedado claras las ventajas de una cooperación estructurada inclusiva, a estas se le añade que supone una fuerte señal política para los ciudadanos y el mundo exterior, en el sentido de que los gobiernos de los Estados miembros de la Unión se están tomando en serio la seguridad y la defensa europea y la están impulsando. Por otra parte, para los ciudadanos supone más seguridad y la manifestación de la voluntad de todos los Estados miembros de fomentar la seguridad y defensa comunes para alcanzar los objetivos y el nivel de ambición establecidos por la Estrategia Global de la UE⁹.

Compromisos conjuntos asumidos

Con el objetivo de que los Estados miembros efectivamente se comprometan en el seno de la CEP, en la Notificación se establece una lista de compromisos vinculantes que deberían ayudar a alcanzar el nivel de ambición establecido por la UE y fortalecer así la autonomía estratégica tanto de los europeos como de la UE. Esta lista de compromisos se adopta para las cinco áreas establecidas por el artículo 2 del protocolo número 10.

Centrándonos en las dos primeras áreas (letras a) y b) del artículo 2) destacan los siguientes compromisos:

- Aumentar regularmente los presupuestos de defensa en términos reales para alcanzar los objetivos acordados.
- Aumentar el gasto en capacidades de defensa al 20% del gasto total en defensa.
- Aumentar la proporción del gasto asignado a la investigación y tecnología hasta el 2% del gasto total en defensa.
- A considerar el uso conjunto de las capacidades existentes para optimizar los recursos disponibles y mejorar su eficacia general.
- A garantizar un aumento de los esfuerzos en la cooperación en materia de ciberdefensa.

En relación con la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de fuerzas (letra c) del artículo 2) se comprometen, entre otras cosas, a

⁹ Estrategia Global de la Unión Europea, junio 2016. Disponible en: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf

poner a disposición formaciones estratégicamente desplegadas para alcanzar el nivel de ambición de la UE, además de un despliegue potencial de un *battlegroup*. Se hace hincapié en que este compromiso no cubre una fuerza de preparación, una fuerza permanente ni una fuerza de apoyo. Los Estados realizarán una contribución sustancial a tales grupos de combate a través de la confirmación de contribuciones, en principio, con al menos cuatro años de antelación y la obligación de llevar a cabo ejercicios para el paquete de fuerzas de los *battlegroups* de la UE —nación marco— y/o participar en estos ejercicios.

Interesante resulta el compromiso consistente en desarrollar un instrumento sólido como, por ejemplo, una base de datos al que solo puedan acceder los Estados miembros participantes y los países contribuyentes para registrar las capacidades disponibles y de despliegue rápido a fin de facilitar y acelerar el proceso de generación de la fuerza.

Con respecto a la interoperabilidad de las fuerzas los Estados miembros participantes se comprometen a optimizar las estructuras multinacionales de tal forma que los Estados miembros participantes podrán comprometerse a unirse y desempeñar un papel activo en las principales estructuras existentes y futuras que participan en la acción exterior europea en el ámbito militar. Ejemplo de ello sería EUROCORPS o EUROMARFOR.

El último de los compromisos asumidos en relación con esta letra c) no debe pasar inadvertido pues establece que los Estados miembros participantes procurarán un enfoque ambicioso para la financiación común de las operaciones y misiones de la PCSD más allá de lo que se definirá como costes comunes según la decisión del Consejo en relación con el mecanismo Athena. Esto resulta de verdadera importancia pues esta vía de financiación ha venido abarcando un bajo porcentaje del coste total de las operaciones y misiones.

El artículo 8 de la Decisión 2017/2315, se dedica exclusivamente a la cuestión de la financiación y se dispone en sintonía con el artículo 41, apartado 1, del TUE que los gastos administrativos de las instituciones de la Unión y el SEAE derivados de la aplicación de dicha Decisión se imputarán al presupuesto de la Unión, mientras que los gastos administrativos de la AED estarán sujetos a sus normas de financiación de conformidad con la Decisión del Consejo (PESC) 2015/18351. Por su parte, los gastos de funcionamiento derivados de los proyectos emprendidos en el marco de la

cooperación estructurada serán apoyados principalmente por los Estados miembros participantes en un proyecto individual.

En la siguiente área (letra d) artículo 2) destaca esencialmente el compromiso de considerar como prioridad un enfoque de colaboración europea para cubrir las deficiencias de capacidad identificadas a nivel nacional y superar las deficiencias de capacidad identificadas en el Plan de Desarrollo de Capacidades y en la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD). De esta forma, los proyectos de capacidades aumentarán la autonomía estratégica de Europa y fortalecerán la Base Tecnológica e Industrial de Defensa Europea (EDTIB).

Por último, en relación con la letra e) del citado artículo destaca el compromiso relativo a asegurarse de que todos los proyectos relacionados con las capacidades liderados por los Estados miembros participantes hagan que la industria de defensa sea más competitiva a través de una política industrial apropiada que evite una superposición innecesaria.

Gobernanza

El tercer anexo no debe pasar inadvertido pues será la propia gobernanza del mecanismo, junto con la propia voluntad y compromiso que muestren los Estados miembros, lo que marcará en cierta medida que la cooperación estructurada acabe siendo un éxito o un intento en vano por fortalecer y avanzar en la defensa europea.

Los Estados miembros participantes siguen siendo el centro del proceso de toma de decisiones en coordinación con el alto representante y que la gobernanza se compone de dos niveles. Un primer nivel general a cargo de mantener la coherencia y la ambición de PESCO y un segundo nivel dedicado a los procedimientos de gobernanza específicos para los proyectos de PESCO. Esto se corresponde con lo establecido en el artículo 4 de la decisión, que dispone que la gobernanza de la CEP se organiza a nivel del Consejo y en el marco de proyectos ejecutados por los grupos de Estados miembros participantes que se han puesto de acuerdo para emprender tales proyectos. El nivel general se basará en las estructuras existentes y en el seno de esta podrían tratarse los asuntos de la CEP. Hay que tener en cuenta que cuando el Consejo se reúna para tratar las cuestiones PESCO los derechos de voto estarán reservados a los representantes de los Estados miembros participantes. En ese momento, los Estados miembros participantes podrían adoptar nuevos proyectos por unanimidad en virtud del

artículo 46.6 del TUE, recibir evaluaciones de los esfuerzos de los Estados miembros participantes y podrían confirmar la participación de otro Estado miembro por mayoría cualificada previa consulta al alto representante de acuerdo con el artículo 46, apartado 3, del TUE. No debe olvidarse la posibilidad establecida en el artículo 46 de que el Consejo suspenda la participación de un Estado miembro bien porque ya no cumpla los criterios o bien porque no puede o no desea cumplir los compromisos y obligaciones de la CEP.

Algo muy importante desde nuestro punto de vista es la opción de que participen terceros Estados en el mecanismo. Para ello, y de forma excepcional, podrán ser invitados por los participantes en el proyecto. En ese caso, y de forma coherente con los principios y compromisos asumidos por los Estados participantes, los Estados invitados tendrían que proporcionar un valor sustancial agregado al proyecto, contribuir al fortalecimiento de PESCO y de la PCSD y cumplir con los compromisos más exigentes. Sin embargo, debe resaltarse que el hecho de que participen en un proyecto no les otorga poderes de decisión a estos Estados en lo que a la gobernanza del mecanismo se refiere. Además, será el Consejo en formato PESCO el que decidirá si las condiciones establecidas en los acuerdos generales se cumplen por cada tercer Estado invitado a participar. Estas condiciones generales serán adoptadas por el Consejo antes de finales de 2018.

De esta forma, la gobernanza del proyecto recae primero en los Estados miembros participantes de tal forma que los Estados participantes asociados a un proyecto acordarán por unanimidad las modalidades y alcance de su cooperación, incluida la contribución necesaria para unirse al proyecto. Pero no solo eso, establecerán asimismo las reglas de gobernanza del proyecto y decidirán sobre la admisión de otros Estados miembros participantes durante el transcurso del proyecto, ya sea con la condición de participantes u observadores.

Hay que resaltar, como bien señala este anexo, que se debe desarrollar un conjunto común de reglas de gobernanza que se pueda adaptar dentro de los proyectos individuales de tal forma que garantizaría una forma de estandarización en la gobernanza de todos los proyectos y facilitaría su iniciación. Como se señala en la hoja de ruta de 6 de marzo, este conjunto de normas debe proporcionar un marco que garantice una aplicación coherente y consistente de los proyectos PESCO e incluir modalidades para informar periódicamente al Consejo sobre el desarrollo de los

proyectos individuales en armonía con lo establecido en el artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2017/2315. Como ya hemos apuntado, habrá que esperar hasta junio de 2018 para que el Consejo las emita.

Asimismo, es clave la adopción de un enfoque gradual con objetivos realistas y vinculantes para cada fase, para preservar la participación de los Estados miembros y, por lo tanto, los principios de ambición e inclusión. Este enfoque por fases o etapas tiene sentido ya que algunos compromisos pueden cumplirse antes que otros.

Estas fases deberán tener en cuenta otros elementos del calendario de la Unión como, por ejemplo, el próximo Marco Financiero Plurianual en 2021 de tal forma que nos encontramos ante dos fases: 2018-2021 y 2021-2025. Como bien dice el documento, será después de 2025 cuando se lleve a cabo un proceso de revisión en el que los Estados miembros participantes evaluarán el cumplimiento de todos los compromisos de PESCO y decidirán sobre nuevos compromisos con vistas a emprender una nueva etapa hacia la integración de la seguridad y defensa en Europa.

Quizás el último punto dedicado a la gobernanza sea uno de los más importantes al establecer que la naturaleza vinculante y la credibilidad de los compromisos acordados se garantizarán mediante un mecanismo de evaluación de dos niveles. Por un lado, a través del Plan Nacional de Aplicación y, por otro, mediante una revisión anual y estratégica al final de cada fase.

Los Estados miembros participantes para demostrar la capacidad y voluntad de cumplir los compromisos acordados se comprometieron a presentar antes de la decisión del Consejo dicho Plan que describe su capacidad para cumplir los compromisos vinculantes. Se pretende dotar al sistema de transparencia y para ello, además de otras previsiones, se establece que todos los Estados miembros participantes podrán acceder a los planes de los demás. Estos planes se irán actualizando de acuerdo con el requisito del enfoque por etapas y al inicio de cada fase los compromisos se detallarán mediante el establecimiento de objetivos más precisos establecidos entre los Estados miembros participantes con el propósito de facilitar el proceso de evaluación. En la recomendación del Consejo¹⁰ de 6 de marzo se dispone que los Estados miembros participantes deberían revisar y actualizar sus planes nacionales de

¹⁰ Council recommendation of 6 March 2018, *op. cit.*

aplicación y comunicarlos a la Secretaría de PESCO antes del 10 de enero de 2019 en sintonía con lo establecido en el artículo 3, apartado 2, de la Decisión 2017/2315.

En relación con el segundo nivel debe decirse que al menos una vez al año se elaborará un informe por el alto representante, basado en las contribuciones de la AED y el SEAE —incluido el Estado mayor de la UE— en el que se detalle el estado de implementación de PESCO, abarcando el respeto que ha ejercido cada Estado miembro participante respecto de los compromisos asumidos en sintonía con su Plan Nacional de Aplicación. El primer informe anual del alto representante se espera para abril de 2019 o al menos antes del Consejo de Asuntos Exteriores pertinente en el primer semestre del año con el objetivo de tener en cuenta los planes nacionales de aplicación actualizados y presentados por los Estados miembros participantes antes del 10 de enero de cada año. Al final de cada fase —las más cercanas, 2021 y 2025— se realizará una evaluación estratégica de los compromisos previstos durante esa fase, para decidir el inicio de la siguiente y actualizar, si fuera necesario, dichos compromisos.

Papel de España en la CEP

«España ha sido uno de los principales impulsores de la Política Común de Seguridad y Defensa desde sus inicios y ha mantenido un compromiso constante con las operaciones y misiones militares lanzadas por la Unión Europea, así como con el desarrollo institucional de la defensa europea»¹¹.

Fruto de este apoyo continuo a la seguridad y defensa europeas, España es uno de los Estados que más ha promovido la adopción de la cooperación estructurada permanente junto con Francia, Italia y Alemania. «España, desde el convencimiento de que la cooperación con nuestros aliados es la clave para la seguridad del presente y del futuro, apuesta de manera decidida por este mecanismo, que servirá para estrechar, aún más, los lazos con nuestros socios europeos»¹². Este apoyo ya se mostró por la Presidencia española del Consejo en el año 2010 cuando la puesta en práctica de la CEP aparecía incluida en el programa del Ministerio de Defensa. Sin embargo, en aquel momento no prosperó.

¹¹ <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/101117enlacepesco.aspx>

¹² «La Europa que protege», Revista Española de Defensa, p. 11, 2017, disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2017/red-341-defensa-europea.pdf> página 11.

El día 10 de noviembre el Consejo de Ministros aprobó un acuerdo por el que se autorizaba la participación de España en el lanzamiento de la cooperación estructurada permanente. La ministra de Defensa, María Dolores de Cospedal, explicó por su parte que el lanzamiento de este mecanismo es un auténtico hito en la Unión Europea y afirma que «se trata de un mecanismo de tal calado que bien podríamos calificarlo como el euro de la seguridad en materia de Unión Europea»¹³. No pasa por alto la relación que los Veintisiete mantienen con la OTAN de forma que señala que «una Europa más segura contribuye a una Alianza Atlántica más segura»¹⁴.

España asume una serie de compromisos muy concisos al incorporarse a la PESCO¹⁵, siendo dos de ellos objetivos de referencia colectivos. En concreto, consisten en realizar un aumento sucesivo a medio plazo del gasto de inversión en defensa hasta el 20% de su gasto total en defensa y aumentar la proporción de los gastos dedicados a la investigación y la tecnología en materia de defensa para aproximarlos al 2% del gasto total en defensa. A estos compromisos se suman: aumentar regularmente los presupuestos de defensa en términos reales para alcanzar los objetivos acordados, incrementar los proyectos de capacidades estratégicas de defensa conjuntos y «colaborativos», y el establecimiento de una revisión periódica de estos compromisos y desempeñar un papel sustancial en el desarrollo de capacidades dentro de la Unión Europea, incluso en el marco de la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD), con el fin de garantizar las capacidades necesarias para alcanzar el nivel de ambición europeo. Debe destacarse igualmente que España participa en doce de los diecisiete proyectos PESCO aprobados por el Consejo, lo que denota un gran interés en que este mecanismo prospere.

Debido precisamente al papel impulsor de nuestro país y a la asunción de unos compromisos tan concretos, podría esperarse que España fuese precisamente uno de los Estados más implicados en la propia efectividad del mecanismo y en que se produzca un verdadero avance en la seguridad y defensa europeas. Sin embargo, no podemos esperar que todos estos compromisos se cumplan a corto plazo, ya que algunos requerirán un esfuerzo mayor prolongado en el tiempo.

¹³<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2017/101117consejoministros.aspx>

¹⁴ Ibid.

¹⁵ <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/101117enlacepesco.aspx>

Conclusiones

A modo de cierre debe decirse que no cabe duda de que el lanzamiento de PESCO supone en sí mismo un éxito de la Unión Europea, pues muestra la firme voluntad de los Estados miembros de comprometerse en uno de los ámbitos en los que más difícil resulta alcanzar el consenso, la defensa. Esta voluntad y predisposición quedan reflejadas en la larga lista de compromisos asumidos de carácter vinculante por los veinticinco Estados participantes. Es precisamente este elevado número de participantes lo que justifica la inclusividad del mecanismo perseguida desde un primer momento por los Estados miembros.

De esta lista de compromisos se desprende igualmente el carácter ambicioso del mecanismo, ya que los Estados no se centran únicamente en aumentar el gasto de defensa en sí o el gasto total destinado a la inversión en materia de defensa, sino que dirigen sus esfuerzos también, entre otros, a mejorar la capacidad del despliegue de fuerzas y la interoperabilidad de las mismas, y hacia la consecución de una industria potente de defensa.

Sin embargo, no basta solo con los documentos analizados en este artículo sino que más acciones han de ser emprendidas por el Consejo. En este sentido podemos adelantar que los próximos pasos serán: el establecimiento de un conjunto común de reglas de gobernanza para proyectos, que podrían adoptarse para casos individuales, y las condiciones generales bajo las cuales los terceros Estados podrían ser invitados a participar en proyectos individuales.

Resta por tanto ver cómo se suceden los acontecimientos y cómo los Estados miembros participantes hacen frente al cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de los proyectos en los que han decidido involucrarse. En el próximo Consejo Europeo volverá a analizarse el estado de PESCO, pero habrá que esperar hasta que transcurra un año para que se elabore el primer informe sobre su funcionamiento y desarrollo. Cuestión clave será la efectiva implementación de los Planes de Aplicación Nacionales y el grado de compromiso que cada Estado dentro del marco de los compromisos establecidos quiera asumir. Si algo está claro es que no todos los veinticinco se comprometen de igual modo en el ámbito de la defensa y, por lo tanto, cabe esperar lo mismo de su unión a este mecanismo. Puede esperarse que España, como gran impulsor de PESCO, sea uno de los Estados más comprometidos e

involucrados y que persiga con mayor ímpetu la consecución tanto de los objetivos de referencia colectivos como los que se ha impuesto de forma individual.

En definitiva, el lanzamiento de este mecanismo simboliza el deseo de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea de avanzar en la seguridad y defensa que tan sumamente importante es hoy en día a la luz del contexto europeo e internacional en el que nos encontramos. Una vez más, la Unión Europea ha sabido sacar partido a un momento de debilidad y dejar precisamente que la unión haga la fuerza, al menos, en esta materia. Simplemente su propio lanzamiento ya constituye un éxito, pero la Unión y los Estados miembros no deberían quedarse ahí estancados sino que efectivamente deberán perseguir activamente la consecución de todos los compromisos asumidos para que este mecanismo se configure como un hito y no como un mero intento por reforzar y avanzar en la seguridad y defensa europeas.

*Beatriz Cózar Murillo**
Analista, especialista en Unión Europea