

La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España

Xira Ruiz Campillo y
Francisco Salvador Barroso Cortés

Documento de Trabajo 37/2009



FUNDACIÓN
alternativas

Xira Ruiz Campillo

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido investigadora invitada en el SIPRI (Suecia) y ha realizado distintos cursos en España y en otros países. Ha trabajado como experta en la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz del Ministerio de Asuntos Exteriores y como consultora en el Ministerio de Defensa, donde actualmente trabaja. Sus áreas de interés se centran en la Política Europea de Seguridad y Defensa y la prevención de conflictos.

Francisco Salvador Barroso Cortés

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Granada. Diploma de Estudios Avanzados (DEA) dentro del Programa de Doctorado Análisis y Estudios en Seguridad del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada y becario de Investigación del Centro de Estudios de Seguridad (CEAS), del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, y del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Actualmente trabaja para la Unesco en el área de Educación para los Países Árabes (Beirut, Líbano).

Experto en metodología prospectiva aplicada a las cuestiones de seguridad y defensa, actualmente se encuentra inmerso en la preparación de su tesis doctoral (Análisis prospectivo del proceso de integración hacia una defensa común europea).

Sus principales líneas de investigación se circunscriben al análisis de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), proceso de europeización, transformación de las Fuerzas Armadas y cuestiones de seguridad y defensa internacionales.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés

ISBN: 978-84-92424-59-7

Depósito Legal: M-9976-2009

Impreso en papel ecológico 



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
1. La Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Europea de Seguridad y Defensa	9
1.1 Estado actual de la PESD como instrumento de la PESC	9
1.2 La Estrategia Europea de Seguridad	13
2. El Tratado de Lisboa: el impulso a la PESC y la PESD	18
2.1 La aparición del Tratado de Lisboa en tiempos revueltos	18
2.2 Elementos continuistas en la PESC/PESD respecto a la Constitución Europea	21
2.3 Novedades que presenta el Tratado de Lisboa en materia de Seguridad y Defensa	25
3. La Cooperación Estructurada Permanente	30
3.1 La Cooperación Estructurada Permanente y la Cooperación Reforzada	33
3.2 Otras iniciativas en el ámbito institucional y de cooperaciones entre Estados en el ámbito de la seguridad y la defensa	35
4. La Cooperación Estructurada Permanente en el Tratado	38
4.1 El Protocolo de la Cooperación Estructurada Permanente	39
4.2 Las capacidades y los criterios del mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente	43
5. La Cooperación Estructurada Permanente vista desde las posturas nacionales	50
5.1 Posibles áreas de cooperación en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente	59

6.	El Impacto de la Cooperación Estructurada Permanente en la PESD y en la OTAN	68
7.	Conclusiones y propuestas para España	72
8.	Anexo	81

Siglas y abreviaturas

ARYM	Antigua República Yugoslava de Macedonia
AWACS	Airborne Warning and Control System
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
CR	Cooperación Reforzada
EACC	European Airlift Coordination Centre
EATC	European Air Transport Command
EDA	European Defence Agency
EES	Estrategia Europea de Seguridad
EE UU	Estados Unidos
EMACON	Estado Mayor Conjunto
EUROFOR	European Operational Rapid Force
EUROGENDFOR	European Gendarmerie Force
EUROMARFOR	European Maritime Force
GAN	Grupo de Alto Nivel
ISAF	International Security Assistance Force
LODN	Ley Orgánica de la Defensa Nacional
MADOC	Mando de Adiestramiento y Doctrina
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PIB	Producto Interior Bruto
SIAF	Spanish Italian Amphibious Force
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental

Abstract

Con el Tratado de Lisboa se vuelve a impulsar el mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente, una iniciativa que ya aparecía en la Constitución Europea a través de la que los Estados pueden cooperar en el área de la defensa con el fin de poner a disposición de la Unión Europea un mayor número de capacidades. Este informe examina la importancia de este mecanismo para el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, así como las distintas posibilidades de cooperación que ofrece. Igualmente examina las novedades del Tratado de Lisboa y su impacto en la Política Exterior y de Seguridad Común. Finalmente, se incluyen una serie de propuestas para España con el objetivo de que relance el mecanismo y pueda llegarse a algún acuerdo durante nuestra presidencia en 2010.

The Lisbon Treaty gives new impetus to the Permanent Structured Cooperation mechanism, which is part of the European Constitution, and allows the EU States to cooperate in the field of security and defence with more capabilities available. This report examines the importance of this mechanism for the European Security and Defence Policy development, as well as the different possibilities of cooperation that the mechanism offers. It also examines the new rules and changes of the Lisbon Treaty and its impact on the Common Foreign and Security Policy. Finally, it includes a number of proposals for Spain which aim to enhance this mechanism and reach a specific agreement during our European presidency in 2010.

Resumen ejecutivo

El mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente (CEP) recobra importancia con el Tratado de Lisboa. La evidente necesidad de más y nuevas capacidades para la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y el deseo de convertirse en un actor de seguridad global efectivo está permitiendo nuevas formas de cooperación en materia de defensa mucho más flexibles que las ya existentes. La CEP se caracteriza por su flexibilidad en la forma de participación y en los criterios para formar parte de ella, siendo ambos aspectos a decidir por los Estados que deseen cooperar bajo este mecanismo.

Este informe tiene como objetivo analizar el impacto que la CEP tendría en la PESD, sobre todo en la mejora de sus principales carencias, como son la falta de interoperabilidad de las distintas fuerzas armadas; la escasez de personal desplegable y desplegado; o la falta de inversión en defensa, entre otros. El informe analiza en profundidad el funcionamiento del mecanismo y las distintas posibilidades que ofrece de colaboración. Así, la puesta en común de medios y capacidades se muestra como una de las mejores posibilidades en una época en la que el gasto en defensa aparece congelado o reducido y en la que la Unión Europea quiere tener un papel más significativo en el exterior. El informe repasa algunas de las iniciativas de cooperación multilateral en materia de defensa ya existentes, así como el mecanismo de Cooperación Reforzada, similar al de la CEP. También se dedica un apartado amplio a analizar el impulso a la Política Exterior y de Seguridad Común y la PESD que supone el Tratado de Lisboa, claro sucesor del Tratado de Constitución Europea.

El informe presenta a España como uno de los mayores impulsores de este mecanismo, habiendo realizado el Ministerio de Defensa anterior varias consultas a sus homólogos europeos. Si bien la actitud de otros Estados miembros en general fue positiva, el rechazo irlandés al Tratado de Lisboa ha conducido a que actualmente estén paralizadas las conversaciones sobre la CEP, pudiéndose decir que su futuro es incierto. A lo largo de todo el informe se defiende que para que la CEP tenga cierta relevancia debe tener un carácter inclusivo, y así lo han señalado países como Francia y Alemania, cuyas posturas son también analizadas junto con las de otros países como Italia, Bélgica, Holanda y Gran Bretaña, todos ellos países de peso en la Unión Europea. La idea es crear sinergias en el área de la defensa hacia las que converjan cada vez más Estados.

Los principales criterios que los Estados han tenido en cuenta hasta ahora para participar en el nuevo mecanismo son criterios económicos, que se analizan aquí junto con criterios cualitativos, como son el despliegue rápido y la efectividad, o la voluntad y el compromiso político.

El informe también analiza el impacto que este nuevo mecanismo de cooperación tendría sobre la OTAN, dejando claro que un nuevo desarrollo en materia de defensa en la Unión Europea no es incompatible con los compromisos y objetivos de la OTAN, siendo el fin de la CEP dotar a la UE de más capacidades pero sin que se exija exclusividad en la utilización de dichas capacidades.

En el informe también se defiende que la idea del mecanismo de CEP podría adoptarse independientemente de la aprobación del Tratado, si bien la recesión económica actual es un impedimento a que exista un mayor compromiso por parte de los Estados en el área de la defensa. El informe concluye con una serie de propuestas para España, entre las que se destaca promover este mecanismo a lo largo de 2009 con el objetivo de llegar a algún acuerdo durante la Presidencia española de la Unión Europea. Además, se insta a España a aumentar el límite actual de la participación de tropas en el exterior para incrementar su credibilidad y su peso durante las negociaciones.

1. La Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Europea de Seguridad y Defensa

1.1 Estado actual de la PESD como instrumento de la PESC

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) es, ante todo, un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cuyos objetivos generales –encontrados principalmente en el Título V del Tratado de la Unión Europea–, son la defensa de los valores comunes e intereses fundamentales, el fortalecimiento de la seguridad de la Unión, el fomento de la cooperación internacional, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, entre otros. La importancia de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) la encontramos principalmente en las carencias que presenta la PESD. Lo que se pretende es impulsar la CEP para fortalecer la PESD.

En la PESD se encuentran las herramientas operativas que la Unión Europea (UE) tiene a su disposición para implementar gran parte de los objetivos de la PESC, poniendo en marcha misiones civiles y militares fuera de la Unión con los fines recogidos en el Tratado de la UE (mantenimiento de la paz, prevención de conflictos, etc.). La PESD también contempla la progresiva definición de una política común de defensa europea, que podría conducir a una defensa común, un aspecto crítico del proceso europeo. En este sentido, merece la pena hacer un rápido repaso a las fortalezas y carencias que presenta la PESD.

Como un elemento positivo podemos destacar que la UE, a través de la PESD, ha desplegado en menos de seis años la nada despreciable cifra de 22 misiones civiles y militares, de las que nueve ya han finalizado y trece están en marcha. De esas 22

misiones, nueve son misiones militares y civiles involucradas en la reforma del sector de la seguridad (véase Anexo).

Sin embargo, hay una serie de problemas endémicos de la PESD. Se puede destacar, por ejemplo, el hecho de que al menos nueve misiones han sido desplegadas con menos de 100 expertos, afectando sobre todo a las misiones civiles¹. Es cierto, no obstante, que se ve un mayor esfuerzo en cuanto a personal en las misiones más recientes (en la misión EULEX Kosovo se prevén desplegar 2.000 personas y en la reciente misión EUMM Georgia unas 200). El número de expertos desplegados en una misión es importante porque de la capacidad de la misión dependerá que se alcancen los objetivos establecidos por la misma. La falta de voluntad y compromiso de los Estados europeos en estas misiones afecta a los objetivos de las mismas, pues o bien no pueden cubrir todas las vacantes ofertadas porque los Estados no ceden a sus expertos, o bien no pueden ser todo lo ambiciosas que desearían en Bruselas porque los Estados aceptan las misiones con mandatos limitados.

El presupuesto de las misiones es otro problema importante, estando la media en unos 15 millones de euros anuales para cada una de ellas², lo que también tiene un impacto en el alcance de las misiones. Si el objetivo es que la PESD tenga una mayor visibilidad internacional que a su vez repercuta en la imagen de la UE, se debería aumentar sustancialmente el presupuesto destinado para estas misiones, siendo el presupuesto de 2009 para la PESC de unos 243 millones de euros³, cifra insuficiente para una Unión Europea que quiere ser un actor de seguridad global.

De las ocho misiones desplegadas en el ámbito militar, en realidad y ateniéndonos a su Acción Común, sólo seis de ellas pueden ser consideradas militares en el sentido más estricto: EUFOR Chad/RCA, ARTEMIS (RD Congo), EUFOR RD Congo, EUFOR Althea (Bosnia y Herzegovina), CONCORDIA (ARY Macedonia) y la

1 Hay algunas misiones que aun siendo civiles están formadas en su mayoría por personal militar, como por ejemplo las misiones EUSEC RD Congo o EU SSR Guinea Bissau.

2 El gasto medio anual de las misiones de Naciones Unidas es de unos 431,7 millones de dólares, teniendo la misión más pequeña (UNDOF, desplegada en 1974 con unos 1.167 expertos desplegados) un presupuesto de 39 millones de dólares anuales (*Fte. Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2007 to 30 June 2008 A/C.5/62/23*). OSCE gasta aproximadamente una media de 10,8 millones de euros por misión, siendo la más pequeña la misión en Moldavia (1,8 millones) que está desplegada desde 1993 y actualmente cuenta con 13 expertos internacionales y 43 locales (*OSCE 2007 Audited Financial Statements. "Budget and Expenditure Report for the year ended 31 December 2007"*).

3 El presupuesto de 2009 para la PESC es de 242.750.000 euros (algo menos que en 2008), lo que supone aproximadamente el 7% de la cifra total destinada a la acción de la Unión Europea como socio global. Fte: http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_en.htm

reciente misión EU NAVFOR-ATALANTA (Somalia). La misión de apoyo a AMIS era una misión civil-militar; y las misiones EUSSR Guinea⁴ y EUSEC RD Congo son misiones de reforma del sector de la seguridad formadas por militares pero financiadas a través del sistema comunitario, y por tanto se las considera misiones civiles. Sólo las seis primeras están financiadas íntegramente a través del mecanismo ATHENA, siendo los Estados que participan en ellas las que financian la práctica totalidad de la misión (tanto los gastos comunes como los individuales). Si bien el funcionamiento del mecanismo ATHENA ha permitido que el Consejo pudiera desplegar misiones militares, también es cierto que los Estados son reticentes a este tipo de misiones porque les supone un desembolso muy elevado. Así, los países que más tropas aportan son también los que más gastos comunes pagan⁵, pudiendo ser esto entendido como una penalización a su contribución. Sin embargo, este mecanismo de financiación común de las misiones militares puede también ser interesante para el despliegue de misiones civiles en casos en los que el presupuesto comunitario no permita el lanzamiento de una misión. El mecanismo de redistribución de gastos, no obstante, debería ser reformado para que el reparto fuera más justo.

Entre las principales carencias que podemos señalar sobre las misiones militares de la PESD encontramos carencias relacionadas con la falta de capacidad de despliegue (que depende de los Estados miembros), la lentitud en el despliegue de efectivos, la falta de personal a disposición de la UE para participar en misiones PESD, la dependencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el recurso al uso de la “nación marco” en el despliegue de misiones militares, entre otros. En cuanto a esto último, habría que destacar también la evidente falta de cuarteles generales propios de la Unión Europea y, por tanto, su dependencia absoluta de los Estados miembros y de los Acuerdos Berlín Plus. J.E. Ayala señala precisamente como una de las principales deficiencias de la PESD la falta de una organización permanente de mando y control que permita preparar, planificar y

-
- 4 De todas las misiones en marcha, EUFOR Althea y EUSSR Guinea tienen como jefe de misión a un español (Ignacio Martín y Esteban Verástegui respectivamente). También la operación EUNAVFOR-ATALANTA cuenta con el español Andrés A. Breijo como jefe de la célula de coordinación, que actúa desde Bruselas. EUFOR Althea es una misión militar cuyo principal objetivo es la consolidación de la paz en Bosnia y Herzegovina. EUSSR Guinea, aunque formada en su mayoría por personal militar, es una misión civil centrada en la reforma del sector de la seguridad en el país. EUNAVFOR-ATALANTA apoya las acciones de los distintos Estados miembros que despliegan en las costas de Somalia para facilitar su acción operativa.
 - 5 Los Estados sufragan los gastos comunes del mecanismo ATHENA según su producto interior bruto, por lo que los Estados más ricos aportan más fondos al mecanismo (siendo además estos Estados los que más tropas suelen aportar a las misiones).

dirigir las misiones; y si bien la creación de un Cuartel General Europeo se ha llegado a plantear en alguna ocasión (Tervuren, 2003), la resistencia de ciertos países miembros ha hecho que no se pudiera materializar⁶.

Hasta el momento, las misiones militares de la PESD se han limitado a acciones de mantenimiento de la paz, como pueden ser calificadas las misiones ARTEMIS, EUFOR o CHAD. Estas misiones han salido adelante gracias al recurso de la Nación Marco, lo que quiere decir que la mayoría de las tropas desplegadas son de una sola nacionalidad pero con la bandera de la Unión Europea.

Algo que la UE no puede permitirse es recurrir a la Nación Marco cada vez que quiera intervenir en algún conflicto y, sin embargo, el art. 44 del Título V del Tratado de Lisboa da luz verde a esta forma de desplegar misiones. Aunque hasta el momento ésta ha demostrado ser una buena forma de actuar, lo cierto es que este sistema hace que la Unión esté siempre a merced de que haya un Estado que quiera intervenir con un importante número de tropas. Lo ideal sería que los Estados –que recuérdese, son los que toman la decisión final en este área–, pudieran siempre tener a disposición de la Unión un número mínimo de tropas para su despliegue inmediato, lo que daría lugar a misiones con componentes de distintas nacionalidades, siendo esta imagen asociada a la Unión Europea y no a un contingente de una única nacionalidad.

En cuanto a la falta de efectivos, puede resaltarse que el principal problema es que los Estados comprometen siempre muchas más capacidades de las que luego son capaces de poner sobre la mesa cuando se necesitan para una misión. Además, a esto hay que añadir el hecho de que si bien los Estados disponen de esas capacidades, falta el compromiso político para ofrecerlas a misiones de la UE cuando se necesitan.

La CEP, por tanto, debe entenderse como un elemento más de presión para que los Estados sean capaces de cumplir con sus compromisos en el área de las capacidades y en el de la investigación, y además, para que aquellos Estados que quieran avanzar más rápido hacia una plena defensa europea, puedan hacerlo, en el marco de la PESD y del Tratado de la Unión Europea.

Recapitulando, se puede decir que los principales problemas que afectan a la PESD son:

6 Ayala, J. E.: *A road map for european defence*, Documento de Trabajo 17*/2007. Fundación Alternativas, p. 5.

- la ausencia de un presupuesto importante para la PESC que permita poner en marcha misiones de mayor alcance;
- la falta de efectivos reales, que impide que las misiones tengan un mayor número de personal y, por tanto, un mayor impacto;
- la carencia de cuarteles generales europeos que permitan planificar y dirigir la misión rápidamente;
- y, lo más importante, la falta de voluntad y compromisos políticos para dotar a la PESD de los instrumentos y capacidades que necesita para convertir a la Unión Europea en un actor de seguridad global.

Está claro que las carencias y problemas que tienen estas misiones son importantes y deben ser resueltos para que la PESD avance y pueda respaldar a la Unión Europea como actor internacional de peso. Este avance debe hacerse, no obstante, sin los obstáculos de aquellos Estados miembros que decidan ir a otra velocidad de forma que se permita a los más comprometidos dar un paso hacia adelante.

1.2 La Estrategia Europea de Seguridad

La Estrategia Europea de Seguridad (EES) de diciembre de 2003 representa uno de los principales avances en la Política Europea de Seguridad y Defensa. Este documento confirió –después de la crisis de identidad que vivió la UE ante sus divisiones internas por la invasión de Iraq–, una nueva unidad a la Unión estableciendo –con mayor o menor definición–, unos objetivos a alcanzar, unos intereses comunes a defender, identificando unos riesgos y amenazas para el conjunto de los Estados miembros y diseñando la acción política y la estrategia a seguir por la UE en su política exterior y de seguridad.

Entre las principales amenazas identificadas en la EES se encuentran, en este orden: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados frágiles y la delincuencia transnacional organizada (una relación similar al importante Informe del GAN de Naciones Unidas de 2004)⁷. La Unión Europea ha actuado a través de distintos medios para acabar con estas amenazas, pero centrándonos en las misiones PESD, puede decirse que éstas han tenido como objetivo los conflictos regionales e internos, los Estados frágiles y la

⁷ ONU: *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, desafíos y el cambio*. 2 de diciembre de 2004. www.un.org/secureworld.

reforma del sector de la seguridad. Así, buena parte de las misiones desplegadas en África tienen relación directa con la reforma del sector de la seguridad⁸; y las desplegadas en los Balcanes con la descomposición (o fortalecimiento) del Estado⁹, así como con los conflictos regionales (donde englobaríamos las misiones desplegadas en Oriente Medio¹⁰).

En la EES se establece una relación entre paz, seguridad y desarrollo enmarcados dentro de las prácticas del buen gobierno. Tal y como señala Wulf, sólo podemos esperar una paz efectiva y sostenible si las causas de un conflicto han sido eliminadas, si la primacía de la política se establece sobre lo militar, si hay un respeto por las formas tradicionales de la regulación del conflicto, si los grupos no violentos en sociedades muy conflictivas son fortalecidos y si el buen gobierno y la seguridad humana son observados a nivel local, nacional, regional e internacional¹¹. Esta parece ser la idea que hay detrás de la PESD en particular y de la política de la Unión Europea para la prevención de conflictos en general: no sólo terminar con las consecuencias, sino también con las causas que han desencadenado un conflicto y así evitar que éste vuelva a estallar. Estas ideas están presentes en la EES y tienen como fundamento último la noción moderna de seguridad humana, que completa la noción de seguridad en términos estatales/militares. En línea con esta reflexión moderna sobre las nuevas amenazas a la seguridad, habría que mencionar el Informe de Madrid sobre seguridad humana. El informe, dirigido por Mary Kaldor, vincula la seguridad humana a la PESD, señalando la necesidad de que en las misiones de la UE se tengan en cuenta seis principios: 1) la primacía de los derechos humanos; 2) la autoridad política legítima; 3) un enfoque de abajo-arriba; 4) el multilateralismo efectivo; 5) un enfoque regional integrado; y 6) una dirección estratégica transparente y clara¹².

Habría que destacar que primar el enfoque de la seguridad humana no implica prescindir de los instrumentos militares, puesto que éstos seguirán siendo necesarios (si bien se utilizarían de forma diferente a la tradicional). La Unión ha incorporado

8 EUSEC RD Congo, EUPOL RD Congo, EUPOL Kinshasa, ARTEMIS, EUFOR RD Congo, EUSSR Guinea Bissau y la nueva misión EUNAVFOR-ATALANTA.

9 EUFOR Althea, EULEX Kosovo, Proxima, EUJUST Themis, Concordia.

10 EUBAM Rafah y EUPOL COPPS.

11 Wulf, Herbert: "The challenges of re-establishing a public monopoly of violence", en Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge, p. 36.

12 Human Security Study Group: *A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group*. November 2007, p. 9-10.

a sus instrumentos y a sus políticas en general, la noción de la prevención de las causas de los conflictos, evitando centrarse únicamente en la resolución de los síntomas de esos conflictos. Prevención significa aquí asumir una mayor responsabilidad que los actores que siguen estrategias puramente defensivas¹³. Esta es una aproximación que distingue a la Unión Europea de otros actores y es una de las razones por las que privilegia la utilización de los medios civiles (que se prestan mejor a la resolución de las causas) frente a los militares (utilizados mayoritariamente para eliminar los síntomas de conflictos ya estallados). Es esta visión amplia de la prevención de conflictos en la que los Estados y la Unión Europea deberían incidir para ganarse a la opinión pública. Así, es importante explicar, que si bien los instrumentos civiles son los decisivos a la hora de consolidar la paz, los instrumentos militares son –en muchos conflictos– la única solución posible para terminar con la violencia. Además, los Estados desarrollados tienen la obligación moral de poner a disposición de quien lo necesite todo un abanico de instrumentos posibles. También es necesario explicar que aparte de la obligación moral, en muchos de esos conflictos los Estados también están defendiendo sus intereses nacionales, algo que debe tenerse muy presente.

Por otro lado, la EES habla de una UE más activa, más capaz y más coherente. Esto se traduce en una UE que sea capaz de desplegar misiones de forma rápida y contundente, que sea capaz de desplegar y mantener varias misiones a la vez, y que tenga las capacidades necesarias para ello. Tener a su disposición capacidades (sean propias o sean de los Estados miembros) será lo que permita a la UE ser tenida en cuenta como un actor internacional de peso. Quizás es este punto donde la Cooperación Estructurada Permanente cobra una mayor relevancia, puesto que al final, sólo con una buena cooperación en materia militar se pueden obtener las capacidades necesarias para desplegar misiones con la robustez, rapidez y la frecuencia necesarias para afrontar nuevos desafíos en la escena internacional.

En el corazón de la EES se destaca también la idea de la UE como un actor de seguridad único; un actor que es distinto a otras organizaciones por el amplio abanico de instrumentos que tiene a su disposición para responder a los desafíos de la seguridad¹⁴. Dicho esto, algo que debemos plantearnos aquí –porque también tiene que ver con la Cooperación Estructurada Permanente–, es el tipo de actor que es (o quiere ser) la Unión Europea. “La Unión Europea es, lo quiera o no, un actor

13 Biscop, Sven (2007): *The European Security Strategy. England, Ashgate*, p. 25.

14 Pullinger, Stephen (ed.): *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. ISIS Europe and CeMiSS Joint Report (June 2006). Brussels, p. 7.

global”. Esta afirmación, repetida por Solana en buena parte de sus discursos, tiene –hasta la fecha– más tintes de deseos que de realidad. No obstante, la idea se ha repetido tantas veces que la UE se ha colocado a sí misma en una situación en la que la abstención es cada vez más difícil. Pero, ¿es realmente la Unión Europea un actor global?; ¿un actor civil o militar?; ¿un *softpower* o un *hardpower*? Difícil es encontrar calificaciones absolutas para un actor tan versátil y cambiante como la Unión Europea. Calificar a la UE como un actor global es, tal vez, ser demasiado generoso si lo que valoramos es la capacidad de despliegue de los instrumentos de la política europea de seguridad y defensa. Sin ser un poder civil o un *softpower* absoluto, está más cerca de estas concepciones que de las de actor militar o un *hardpower* al estilo norteamericano. Lo que sí debe tenerse en cuenta es que ser un actor civil no es en modo alguno incompatible con poseer y utilizar instrumentos militares cuando se considere necesario. Por tanto, debería entenderse que el hecho de que la Unión Europea quiera y necesite dotarse de más capacidades militares no está en contradicción con seguir siendo un actor predominantemente civil, siempre y cuando se haga un uso razonable de los mismos.

En todo caso, parece claro que si la UE quiere ser un actor de seguridad global, como se ha definido a sí misma en alguna ocasión, deberá tener a su disposición instrumentos militares, además de tener el apoyo necesario para utilizarlos. En la mayoría de ocasiones la voluntad de tener instrumentos militares radica en la necesidad de dotarse de instrumentos de disuasión, porque sólo ellos pueden hacer creíbles una amenaza. Así, parece claro que la UE necesita de más capacidades militares si quiere desempeñar un papel importante en el amplio abanico de la prevención y gestión de conflictos (que incluiría también la gestión de crisis), pues será la disponibilidad de una amplia gama de instrumentos (civiles y militares) la que le dé el peso que necesita para tener una voz contundente en la escena internacional. La CEP, por tanto, puede ser vista como una iniciativa más para mejorar la capacidad de acción militar de la Unión Europea (siendo estas acciones mayoritarias en el área de la consolidación de la paz). A su vez, debe relacionarse con la importancia que tiene para la Unión convertirse en un actor de seguridad global efectivo y creíble capaz de desempeñar tareas en el área de la prevención de conflictos y la consolidación de la paz.

15 GCSP: *The EU and Peace Operations. Proceedings of a Workshop held at the Geneva Centre for Security Policy*, 22-23 September 2003. Geneva Centre for Security Policy, p. 15.

16 *Report on the Implementation of the European Security Strategy –Providing Security in a Changing World*. Brussels, (17104/08) 10 December 2008.

La EES acaba de ser revisada¹⁶, adaptándola a los nuevos retos y amenazas a los que hace frente la Unión Europea. La primera versión de este documento (2003) era sólo un esbozo de lo que quería ser la aproximación europea a la seguridad y a las ambiciones en el área de la PESD, y se entendió como un documento de transición. Aunque se esperaba que el nuevo documento definiera los riesgos con mayor claridad y mostrara todas las opciones de respuesta que puede ofrecer la UE, lo cierto es que se limita a confirmar los riesgos ya identificados en la ESS señalando cómo les ha hecho frente la UE en estos años y de qué instrumentos necesita dotarse para afrontar un futuro con cambios cada vez más rápidos. En resumen, se podría decir que este nuevo documento –al igual que el anterior– pide una Unión Europea más capaz, más coherente y más activa, no mostrando ninguna novedad particular con respecto al documento anterior, si bien es cierto que el actual es mucho más completo.

2. El Tratado de Lisboa: el impulso a la PESC y la PESD

2.1 La aparición del Tratado de Lisboa en tiempos revueltos

Sin duda alguna el nacimiento del Tratado de Lisboa el pasado 27 de diciembre de 2007 ha venido marcado por lo sucedido con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (la Constitución Europea). Esta Constitución *non nata* debido a los referendos negativos que se registraron en Francia (29 de mayo de 2005) y Holanda (1 de junio de 2005) marcó el inicio de un periodo de inestabilidad en cuanto a la viabilidad del proyecto de integración europeo. El aumento de la incertidumbre sobre el futuro de la UE se hizo patente, y este hecho se encontró de bruces con la pretensión comunitaria de asunción de un mayor protagonismo en la escena internacional a través de su política de responsabilidad¹⁷. Sea como fuere, la iniciativa sobre la creación de una especie de minitratado del presidente francés, Nicolás Sarkozy, fue tomando cuerpo. El resultado de la Conferencia Intergubernamental de 23 de julio de 2007 estableció de nuevo las bases para un nuevo Tratado que parecía gozar claramente del consenso general, y que por tanto reavivaba de nuevo la ilusión por el proyecto comunitario.

Pero a pesar de estas expectativas en el Tratado de Lisboa, pronto sufrió su primer revés importante como consecuencia del resultado negativo del referéndum celebrado en Irlanda el pasado 12 de junio de 2008¹⁸. La primera consecuencia que

17 Solana, Javier (2003): *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 11.

18 La opción a favor del Tratado registró un resultado de 46,6% (752.451 votos), mientras que la opción en contra venció al registrar un apoyo del 53,4% (862.415 votos).

trae consigo dicho resultado del “No” irlandés es la anulación, o por lo menos un aumento de la incertidumbre del calendario de entrada en vigor del Tratado¹⁹. Obviamente, dicho aumento de la incertidumbre en relación con la entrada o no en vigor del Tratado se vio potenciado por las influencias negativas que derivan del contexto de crisis económica y financiera que caracteriza a nuestro actual sistema internacional. El efecto limitador y negativo de dicha incertidumbre se centra sobre todo en las novedades que presenta el Tratado en todos sus ámbitos, pero aun más si cabe, en la dimensión de seguridad y defensa por la sensibilidad y el escaso apoyo que recibe por parte de la opinión pública europea en relación con estos temas cuando estamos pasando por momentos de crisis económicas generalizadas.

En cuanto a su contenido, en parte cabe considerar al Tratado de Lisboa como una continuación de la Constitución Europea en cuanto que asume las principales aportaciones que ésta establecía. Esto es importante de cara al desarrollo de la política comunitaria en materia de seguridad y defensa puesto que contenía una serie de novedades en este ámbito que abogaban por convertir a la UE en una auténtica potencia internacional. El Tratado de Lisboa también introduce cuestiones nuevas que iremos examinando a continuación, que proporcionan los medios para garantizar el adecuado desarrollo de lo que se ha venido en llamar a partir del Tratado de Lisboa como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), sucesora de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

El Tratado de Lisboa proporciona la base legal y política idónea para alcanzar dicho desarrollo de manera que la UE pueda desempeñar su política de responsabilidad en el plano internacional de manera más coherente con sus pretensiones estratégicas señaladas en la Estrategia Europea de Seguridad. De hecho, si se confirmara la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con todo lo que ello implicaría desde un punto de vista securitario y defensivo, la UE tendría más instrumentos para convertirse en un auténtico actor con peso en la resolución de crisis y conflictos internacionales.

A modo de presentación –porque lo iremos desgranando poco a poco en los apartados siguientes–, podríamos señalar, siguiendo al profesor Aldecoa²⁰, que con

19 Closa, Carlos (2008): *Tras Irlanda: referéndum y unanimidad*, ARI 62 del Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos, Madrid, p. 4.

20 Aldecoa, Francisco y Guinea, Mercedes (2008): *El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto*. Documento de Trabajo N° 9/2008, Real Instituto El Cano de Estudios Estratégicos, Madrid, p. 3.

el Tratado de Lisboa desaparece el concepto de Comunidad Europea. Uno de los principales avances que establece el Tratado de Lisboa es que otorga personalidad jurídica a la UE, consiguiendo dotar a ésta de una serie de valores y objetivos específicos. Se consigue reforzar la protección de los derechos fundamentales, los principios relativos a su funcionamiento democrático, la reforma institucional, la delimitación de competencias y la participación de los Parlamentos Nacionales. Además de todo esto, se comunitariza el espacio de libertad, seguridad y justicia y se incluyen, entre otras mejoras, todas las innovaciones relativas a la acción exterior europea, que se presenta como un pilar importante para garantizar la adecuada proyección y representatividad de la UE en el plano exterior.

En este sentido, debe destacarse el hecho de que el Tratado de Lisboa va en la línea con el desarrollo que necesita y demanda la PESD, ya que se centra más sobre la necesidad de redireccionar nuestra energía y nuestros recursos hacia un panorama más equilibrado de cooperación entre las fuerzas armadas de Europa en su conjunto. El Tratado de Lisboa se ha diseñado para realzar la capacidad y la coherencia a la hora de actuar de la UE. De hecho, también incluye provisiones importantes en materia de Política Común de Seguridad y Defensa (actual PESD), incluyendo el establecimiento de una cooperación estructurada permanente entre los distintos países miembros en el campo de la transformación de la defensa²¹.

Es innegable que el proceso de europeización ha registrado avances en todos los ámbitos del proceso comunitario pero siempre parece que va a una velocidad menor cuando hablamos de seguridad y defensa. Obviamente esto viene motivado porque todavía se conciben la seguridad y la defensa como elementos claves de la soberanía estatal.

Sea como fuere, se han ido buscando diferentes soluciones para garantizar desarrollos en esta materia a toda costa. Se han ido creando e implementando diferentes modalidades de cooperación, y cláusulas de solidaridad que han garantizado determinados avances en esta materia. Para avanzar en el ámbito de la seguridad y la defensa los dirigentes comunitarios han apostado por el término “flexibilidad” como la única forma de conseguir desarrollos en materia PESD. El concepto de flexibilidad es el término más apropiado para conseguir los acuerdos que no incluyen a todos los Estados miembros. De hecho, gracias a este concepto se

21 Biscop, Sven (2008): *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP*, EGMONT Royal Institute for International Relations, Paper 20, Bruselas, p. 33.

consigue tener en cuenta las diferencias existentes entre los diferentes miembros en relación con la capacidad o la buena voluntad para avanzar en el proceso de integración mediante la cesión cada vez mayor de soberanía.

El objetivo que se marcaron los decisores comunitarios con el empleo de mecanismos de cooperación flexible consistía en garantizar el triunfo de una especie de sinergia institucional que consiguiese contagiar al resto de Estados miembros de la UE. Como sabemos, existen distintas visiones sobre el papel de Europa en la escena internacional, y estas modalidades de cooperación flexible tienen la facultad de “ir definiendo complicidades y sinergias en torno a una serie de prioridades para la política del conjunto de la Unión”²². En síntesis, las iniciativas de cooperación flexibles, aunque en un principio sólo involucran a un número determinado de Estados, con el tiempo se transforman en cuestiones multilaterales. Se abre por tanto un espacio de negociación y contacto con los demás Estados que muchas veces acaban formulando su parecer sobre opciones predefinidas, eliminando o disminuyendo el espacio para otras alternativas posibles.

Si tenemos en cuenta que el proyecto de la UE se encuentra continuamente sometido a procesos de ampliación, el mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente se presenta como la única opción viable para poder garantizar la integración de los nuevos Estados en todas las dimensiones de la PESD. Además, al ser flexible y encontrarse abierto a la incorporación de nuevos Estados se convierte en la mejor plataforma posible para garantizar la participación de pequeños y medianos países que conforman el proyecto comunitario, con lo que se reduciría la sensación de exclusión y aumentaría la sensación de pertenencia al entramado comunitario.

2.2 Elementos continuistas en la PESC/PESD respecto a la Constitución Europea

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa representó un antes y un después en relación con la seguridad y defensa europea porque introdujo una serie de novedades esenciales para el devenir comunitario en esta materia. De hecho,

22 Lasheras, Borja, y Egea, Alfonso: *La Cumbre Franco-Británica de Marzo: la importancia de las cumbres bilaterales para la futura agenda política de la UE post-Lisboa*, Memorando OPEX, nº 76, Fundación Alternativas, Madrid, 2008, p. 3.

recogió el nacimiento de la Agencia Europea de Defensa, estableció la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, amplió las misiones Petersberg, estableció la posibilidad de emplear estas formas de cooperación (cooperación reforzada y cooperación estructurada permanente), etc. Todos estos avances –aunque sujetos a la ratificación de los Estados miembros–, representaban los elementos indispensables que la UE necesitaba implementar si quería conseguir la tan ansiada coherencia entre su marco estratégico y su actuación en el plano exterior.

De esta manera nos centraremos en un primer momento sobre la Agencia Europea de Defensa (EDA)²³, recogida en el Tratado de Lisboa en su artículo 42.3. En relación con la EDA tenemos que indicar que ha seguido desarrollando sus programas de capacitación e investigación sobre armamento. Dichos programas han servido para consolidar los esfuerzos que la UE está llevando a cabo con vistas a poder limar las carencias en cuanto a sus capacidades militares se refiere. La EDA se erige como el instrumento esencial para la consecución de la interoperabilidad militar entre los distintos miembros de la UE. Intentará coordinar las políticas de adquisición y determinará las deficiencias que la UE tiene en el ámbito de las capacidades militares. Sin esta agencia, la UE seguiría sin contar con la posibilidad en el futuro de disponer de un auténtico mercado común de defensa, ya que seguiría contando con un mercado caracterizado por la heterogeneidad y la fragmentación. Es importante destacar que dicha Agencia contribuirá a un avance de la PESD porque permitirá a la UE contar con equipamientos tecnológicos e industriales adecuados para garantizar la operatividad y eficacia de las misiones que lleve a cabo. Por tanto, sin el desarrollo de la EDA, la UE seguirá incurriendo en los mismos errores y la interoperabilidad de las fuerzas europeas seguirá siendo un objetivo inalcanzable.

También se han registrado avances en cuanto a las modalidades de cooperación entre los Estados miembros de la UE. No sólo se ha vuelto a registrar la modalidad de Cooperación Reforzada en su artículo 10, sino que también se ha registrado y profundizado en la modalidad de la Cooperación Estructurada Permanente, objeto de este documento.

La CEP es, como ya se ha comentado, uno de los pocos avances en el área de la PESC junto con la creación del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y la Cláusula de Defensa Mutua. Todos estos

23 Utilizamos aquí las siglas en inglés de la Agencia Europea de Seguridad y Defensa, EDA (European Defense Agency) por considerar que se utilizan ampliamente en castellano.

elementos²⁴ fueron introducidos ya en el fracasado Tratado Constitucional, siendo la Cláusula de Defensa Mutua difícil de negociar al suscitar agrias polémicas entre los Estados más atlantistas, que consideraban que ya tenían Defensa Mutua a través de la OTAN²⁵.

Tanto los artículos que contemplan la CEP en el Tratado, como su protocolo, aparecían ya con mínimos cambios en el Tratado Constitucional que no llegó a ser aprobado. El hecho de que la CEP vuelva a aparecer en el nuevo Tratado puede entenderse como un apoyo a la necesidad que la Unión tiene de avanzar en la Política Europea de Seguridad y Defensa, puesto que permite a los Estados “que cumplan criterios más elevados de capacidades militares, y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes, que formen esta cooperación especial para realizar las misiones más exigentes”. Aunque para su aplicación ya se recogían en la Constitución Europea los criterios esenciales a seguir en el apartado 6 del artículo I-41 y el artículo III-312, el Tratado de Lisboa le dedica el artículo 42 y el artículo 1 del Protocolo sobre la Cooperación Estructurada Permanente. De estas disposiciones deducimos que la Cooperación Estructurada Permanente que, en principio está abierta a todos los Estados, en realidad lo que hace es establecer una especie de sinergia de cooperación con vistas a motivar e incentivar la participación del resto de Estados de la UE. Mientras esta convergencia de intereses y voluntades va cobrando forma, lo que está claro es que la CEP se presenta como una plataforma ideal para dinamizar la cooperación eficiente entre los miembros de la UE más cualificados. Cuestión esta, que no rivaliza con la pretensión y vocación inclusiva de dicho mecanismo de cooperación. Al final, se tendrá que ver si por efecto de sincronización el resto de miembros se motivan y aúnan esfuerzos a través de la EDA para mejorar sus capacidades con vistas a poder participar en las misiones más exigentes que la UE lleve a cabo en un futuro.

La cláusula de solidaridad también se presenta como uno de los elementos continuistas en relación con la Constitución Europea. Esta cláusula responde a un compromiso por reforzar la cooperación en materia de seguridad y defensa entre los Estados de la UE como consecuencia de la aparición de nuevas amenazas. Europa ha sufrido en su propio territorio la actividad terrorista internacional como sucedió el 11 de marzo de 2004 en Madrid o el 7 de julio de 2005 en Londres. El

24 El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad recibía en el Tratado Constitucional el nombre de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

25 Bermejo, Romualdo: *Los retos de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa tras el Tratado de Lisboa*. GEES. Colaboraciones nº 2166 (6 de febrero de 2008).

compromiso por aunar esfuerzos y mejorar la cooperación en cuestiones de seguridad y defensa contra el fenómeno terrorista permitió la inclusión de esta cláusula en el Tratado Constitucional. La Constitución Europea en su artículo I-43 recogía el contenido de dicha cláusula, y el Tratado de Lisboa recoge dicha cláusula de solidaridad en su artículo 42.7. Sea como fuere, lo que está claro es que esta cláusula de solidaridad supone otro de los elementos que mejora y potencia la PESD. Lo consideramos así porque le añade una cláusula sobre la protección de los ciudadanos europeos, lo que permite a la PESD, como destaca Nicole Gnesotto, articularse con las demás estrategias de lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva²⁶. De esta manera, se amplía el campo defensivo de la PESD puesto que deja de ser únicamente un instrumento para la resolución de conflictos externos, pasando a incluir elementos para la defensa del interior del territorio de la Unión. Además, la noción de defensa se amplía al incluir la utilización no sólo de medios militares, sino también la obligación para los Estados de ceder medios civiles para garantizar la seguridad de la UE.

En relación con la proyección exterior de la UE, el Tratado de Lisboa recoge en su artículo 43 las ampliaciones de las misiones Petersberg, que ya fueron recogidas en su momento por la Constitución Europea. Como podemos observar, la Unión Europea, con la ampliación de las misiones que pretende llevar a cabo, potencia de manera considerable su estrategia de seguridad y defensa. No debemos olvidar el hecho de que el marco estratégico de la UE se ve condicionado por la aparición de tres nuevas misiones como son las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, y las operaciones de estabilización al término de los conflictos (art. 43). Dichas misiones amplían considerablemente el marco competencial de la UE aumentando, por tanto, el nivel de exigencia que va a soportar y el protagonismo que va a asumir la UE como actor relevante en el plano internacional. Además, con estos nuevos cometidos que asume la UE se podrá hacer frente al fenómeno del terrorismo. Esta modificación implicará un compromiso serio y consecuente por parte de la UE para dotarse de los medios que dichas misiones van a requerir. Seguramente, esta ampliación en las tareas de las misiones tiene una relación directa con la experiencia que la Unión Europea ha experimentado a través de la PESD desde el lanzamiento de su primera misión en 2003. En efecto, buena parte de las misiones que se han desplegado han tenido que ver con operaciones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares y en materia de desarme y estabilización. En el nuevo Tratado se menciona asimismo que

26 Gnesotto, Nicole (2004): "PESD: los cinco primeros años". *Chaillot Paper*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, Paris, p. 14-15.

la Unión podrá recurrir tanto a medios militares como a medios civiles para poner en marcha estas misiones, una novedad con respecto a versiones anteriores.

Por otro lado, con la ampliación del ámbito competencial de las misiones Petersberg, la UE ya no sólo puede encargarse de operaciones de mantenimiento de la paz sino que puede hacerse cargo de misiones que impliquen un esfuerzo y riesgo militar superior. Por tanto, habrá que ir viendo si los programas de capacitación militar que la UE está implementando en estos momentos progresan adecuadamente, de manera que puedan dotarla de los recursos y medios necesarios para la correcta ejecución de las misiones que demanda su correspondiente marco estratégico.

Podemos comprobar, por tanto, cómo el Tratado de Lisboa refuerza la PESD al incluirse la mayoría de novedades que en su momento presentó el texto constitucional. Independientemente de los elementos continuistas que existen entre el texto constitucional y el Tratado de Lisboa, no podemos dejar de señalar el hecho de que el nuevo Tratado recoge además una serie de novedades en el plano de la PESC y PESD que convierten a la UE en un actor de peso y con mayor credibilidad en la escena internacional.

2.3 Novedades que presenta el Tratado de Lisboa en materia de seguridad y defensa

Desde el nacimiento del proyecto comunitario las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa se han ido desarrollando paulatinamente. El principal obstáculo con el que se encontró el desarrollo de esta materia fue la cuestión de la reserva nacional. La UE es un proyecto de integración regional donde los Estados miembros deben ceder determinadas competencias. La cuestión es que las materias relacionadas con la seguridad y defensa conforman parte del núcleo duro de la soberanía de estos Estados, de ahí que siempre hayan intentado ralentizar el desarrollo de este proceso de integración en materia defensiva en pos del interés nacional. A esto último tenemos que añadir otro problema, y es que para la toma de decisiones en esta área, al Consejo se le exigía que se ajustase en todo momento a la regla de la unanimidad de cara a la aprobación o no del tema objeto de interés, un fuerte obstáculo de cara a la toma de decisiones.

Independientemente del obstáculo de la regla de la unanimidad, el desarrollo en materia de defensa siempre ha ido en paralelo con el proceso de integración política que representa la UE. Nos encontramos ante un proyecto supranacional originado

por la necesidad de garantizar la paz entre Francia y Alemania pero en el que curiosamente las cuestiones relacionadas con la economía han sido las que han ido marcando las pautas de crecimiento y expansión del proyecto comunitario. El desarrollo de la cooperación intergubernamental en materia de defensa se presentó como el mayor escollo para garantizar una plena cooperación política entre los países miembros. Por este motivo la integración en materia defensiva siempre se ha percibido como una dimensión más del proceso político.

Independientemente de que la voluntad de alguno de los Estados miembros no haya sido la más idónea, y que ésta haya sido una cuestión relegada conscientemente a un segundo plano en pos de la consecución de otros objetivos más factibles, el desarrollo de la integración en materia de defensa se percibe desde la década de los cincuenta, cuando se planteó la malograda Comunidad Europea de Defensa (CED). El siguiente paso decisivo hacia una cooperación intergubernamental en materia de defensa entre los países miembros de la UE fue el nacimiento de la Unión Europea Occidental (UEO). Dicha organización, creada en 1948, se erigió en el primer intento por coordinar la cooperación en materia defensiva. Además, consiguió que los Estados miembros de la extinta Comunidad Europea y de los Estados europeos que formaban parte de la OTAN no cesasen en el empeño por garantizar la cooperación defensiva en caso de que alguno de ellos sufriese un ataque armado. Dicho proyecto finalizó cuando se insertó la UEO en la propia UE a través del Tratado de Niza.

Pero sin lugar a dudas ha sido el período comprendido entre la Cumbre de Helsinki de 1999 y el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2005, el más fructífero en cuanto a propuestas y en cuanto a la consolidación de la estructura orgánica de la PESD, principalmente en relación con las cuestiones relativas a la prevención y resolución de conflictos por parte de la UE.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y el Tratado de Lisboa –que viene a señalar la salida al laberinto en el que la UE se encontraba inmersa tras declararse a la Constitución Europea como *non nata* tras los resultados negativos en los referendos francés y holandés–, han supuesto un espaldarazo definitivo a las pretensiones globales que se ha marcado la UE en su reivindicación de convertirse en una auténtica potencia mundial. Como hemos visto anteriormente, se perciben ciertos rasgos continuistas en relación con los avances que la Constitución Europea presentó en materia de seguridad y defensa. Pero junto con estos elementos que marcan un desarrollo en el camino a seguir, el Tratado de Lisboa se presenta con importantes novedades en lo referente a la política exterior y

de seguridad, que manifiestan un notable progreso en materia de capacidades y alcance de la anteriormente conocida como PESD y rebautizada en el Tratado como Política Común de Seguridad y Defensa. Dicha denominación se presenta como una apuesta clara por ir generando un espíritu de concienciación en aras de una defensa común europea, como así lo establece expresamente el artículo 42 del Tratado de Lisboa. Pero debemos tener en cuenta, como destaca Diego López Garrido, que no es posible una política de defensa única aunque sí una política de defensa común que conviva con las políticas exteriores y de defensa nacionales²⁷. Y en este sentido, el Tratado de Lisboa supone un avance sustancial en cuanto que formaliza esta posibilidad de establecer una defensa común, aunque no única. Nunca debemos perder de vista el hecho de que la PESD es de naturaleza intergubernamental.

En el plano de la proyección exterior de la UE debemos destacar la determinación de las funciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Se ha pasado de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, que es la que se recogía en la Constitución Europea, a esta nueva figura. De esta manera, el Tratado de Lisboa recoge en el artículo 18 las funciones que se le asigna a esta nueva figura institucional. En este sentido, “el Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión”. Además, presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y se convertirá en uno de los vicepresidentes de la Comisión velando por la coherencia de la política exterior de la Unión. Por otro lado, es importante destacar el papel que se le atribuye en relación con el poder de iniciativa que se le asigna ante el Consejo en materia de acción exterior. Como podemos apreciar al exponer y delimitar claramente las funciones de esta nueva figura institucional nos encontramos ante la pieza central en torno a la cual se articulará toda la política exterior de la Unión. De esta forma, se facilita tanto la negociación como la ejecución de la política exterior. Debemos tener en cuenta que al configurarse los valores y principios que sustentan la política exterior de la Unión, se le otorga una carga ética considerable a la política exterior, haciéndose necesario la existencia de una figura que nos represente en la búsqueda de la materialización de los intereses y valores europeos. El proceso de integración política que representa la UE se ve favorecido por la aparición de esta figura en el plano exterior. Ahora contamos con un solo rostro y una sola voz, y eso fortalece y desarrolla nuestro sentimiento de pertenencia a un proyecto común. Además, se plantea el hecho de

27 López Garrido, Diego *et al.*: “La defensa de la Europa ampliada”, en Aguilar, Miguel Ángel, y Ridao, José María (2004): *Conceptos para la seguridad en el siglo XXI*, Asociación de Periodistas Europeos, Madrid, p. 124.

que a partir de ahora la política exterior ya no puede ser concebida como el resultado de la acción de los Estados coordinados entre sí, sino como el resultado de la Unión en cuanto instancia política.

Pero sobre todo en el ámbito de la política exterior hay que destacar el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior que se recoge en el artículo 27.2 del Tratado de Lisboa. Dicho servicio –al servicio del Alto Representante– estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes, tanto de la Secretaría General del Consejo como de la Comisión. Además, estará conformado por el personal que se encuentre en comisión de servicios de los servicios diplomáticos de los distintos Estados miembros de la Unión Europea.

En cuanto a esta dimensión de representación de la UE en el concierto internacional tenemos que destacar el hecho de que con el surgimiento de la figura del Alto Representante se consigue simplificar el extenso organigrama y se consigue acabar, por tanto, con los solapamientos institucionales que caracterizaban anteriormente a la política exterior de la UE.

Con las cláusulas de solidaridad y defensa mutua (artículo 42.7) se consigue una mejora de los medios y recursos que la UE dispone para hacer frente a los nuevos retos y amenazas de carácter transnacional. Como recoge expresamente el artículo 42.7 “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”. Por tanto, como podemos ver, la UE mejora sus recursos de cara a las misiones de la PESD para poder hacer frente a las nuevas amenazas de carácter transnacional, como puede ser en este caso el terrorismo de corte internacional.

Además, se ha registrado un avance considerable en cuanto a la financiación de las operaciones militares. Se ha modificado el procedimiento de asignación de presupuesto comunitario para la implementación de operaciones de manera que a partir de ahora, se tiene acceso de manera más rápida y ágil a determinadas partidas presupuestarias derivadas de las contribuciones de los Estados miembros, facilitando la puesta en marcha de las futuras operaciones de la UE. Como indica el artículo 41.3 del Tratado de Lisboa “el Consejo adoptará una decisión por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de

iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común, en particular los preparativos de una de las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42 y en el artículo 43”.

Esto, obviamente, no sólo agilizará el procedimiento de financiación, sino que permitirá a la UE actuar con mayor rapidez y efectividad allí donde se estén violando los valores y principios que inspiran el proyecto comunitario.

3. La Cooperación Estructurada Permanente

Antes de pasar a explicar el funcionamiento de la CEP, parece interesante examinar el preámbulo de su Protocolo. En él se resalta el hecho de que la Política Europea de Seguridad es el brazo armado (con instrumentos civiles y militares) de la Política Exterior y de Seguridad Común. Además, se recuerda que estos instrumentos son de los Estados, quienes los pueden poner a disposición de la Unión Europea. También se recuerda en este preámbulo que la OTAN sigue desempeñando un papel primordial en la defensa colectiva de sus Estados miembros y recuerda que el desarrollo de la PESD depende del esfuerzo en el ámbito de las capacidades que hagan los Estados.

Dicho esto, puede definirse la CEP como un mecanismo de cooperación en materia de defensa previsto en el Tratado de Lisboa, a través del cual los Estados pueden avanzar de forma más rápida y cooperar de forma más estrecha en el desarrollo de sus capacidades militares. Habría que señalar también que no todos los Estados pueden formar parte de la CEP, encontrando en el artículo 42.6 del Tratado de Lisboa una clara exclusión para los Estados menos comprometidos y menos capaces en materia militar. Podrán formar parte de la CEP los Estados miembros que cumplan los “criterios más elevados de capacidades militares” y que hayan suscrito “compromisos más vinculantes” en la materia para realizar las misiones más exigentes. El contenido de este artículo muestra fehacientemente lo que ha estado sucediendo hasta ahora en las distintas misiones internacionales que la UE ha estado llevando a cabo en relación con su Política de Seguridad y Defensa: un número

limitado de Estados miembros interesados, actuando siempre con el consenso y en nombre de todos, pero contribuyendo con la mayor parte de los recursos y mostrando una mayor voluntad de avanzar en la cooperación en defensa europea que el resto.

Algo que debe analizarse es qué significan los “criterios más elevados de capacidades militares”, pues son esos criterios los que darán la llave para entrar en la CEP. En el Tratado y en su Protocolo nº 10 no se hace alusión a cuáles son esos “criterios” para la participación, pero sí se menciona que un descenso en los criterios que han permitido la entrada en la CEP puede ser causa de expulsión de la misma, algo que es, cuanto menos, novedoso, ya que los Estados deberán tener en cuenta que su participación en el mecanismo se ve condicionada al logro de los criterios y objetivos que se establezcan.

Una opinión bastante compartida en relación con este mecanismo es la que concibe la CEP como un concepto inclusivo, abierto a la participación de todos aquellos Estados miembros que lo deseen. Por el contrario, la concepción que ve la CEP como un mecanismo excluyente argumenta que el grupo central de Estados de la UE –entre los que podemos destacar a Francia, Reino Unido, Alemania, España, Italia y Polonia–, no tendrían en cuenta el potencial de Estados miembros más pequeños de la UE y minarían el ánimo de la integración europea. También argumentan que la exclusividad amenazaría a las contribuciones a la PESD que los Estados miembros no participantes en el mecanismo llevan a cabo. Argumentan que el mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente no puede llevar a ninguna mejora, y que no va a permitir a la UE conseguir uno de sus objetivos prioritarios en relación con la PESD como es el de materializar el aumento de la cooperación entre los diferentes Estados miembros²⁸. También argumentan que sería un desafío técnico al no poder garantizar la participación de los 26 Estados miembros²⁹.

Si bien este último argumento es correcto, hay que señalar que el propósito de la CEP no es garantizar que haya 26 miembros participando en las mismas iniciativas, sino ofrecer un nuevo instrumento de cooperación a través del que se creen sinergias que proporcionen un mayor número de capacidades europeas y que se dé un paso

28 Biscop, S., y Algieri, F. (eds): *The Lisbon Treaty and ESDP. Transformation and Integration*. Egmont Paper, nº 24 (June 2008), Royal Institute for International Relations, p. 45.

29 Excluimos aquí a Dinamarca, que mantiene una cláusula de exención voluntaria en cuanto al desarrollo de la defensa europea.

más en la integración en materia de defensa. Por otro lado, son precisamente países como Francia, España y Alemania los que quieren una cooperación con carácter inclusivo en el que participen cuantos más Estados mejor, y así lo han expresado durante los distintos encuentros mantenidos entre los Ministerios de Defensa europeos. Sea como fuere, el debate está servido y guarda mucha relación con las distintas concepciones que existen en el seno de la UE sobre qué es Europa y cuál es su papel en la escena internacional. La pregunta que surge ahora es determinar bajo qué circunstancias y con qué Estados miembros de la UE se prevé la utilización de esta modalidad de cooperación³⁰.

La aparición de este mecanismo debe contextualizarse dentro del debate existente entre solidaridad y efectividad³¹. Por tanto, la evolución de dicho mecanismo estará posiblemente sujeto a la concepción que sobre Europa predomine dentro del proyecto comunitario en cada momento. También parece claro que esta modalidad de cooperación podría presentarse como una etapa intermedia a una mayor integración en este ámbito de la defensa entre los socios que se muestran más entusiastas en relación con el proyecto comunitario y la defensa europea, y aquellos de reciente ingreso en el proyecto comunitario y que cuentan con menos peso. Lo importante es que la CEP representa un mecanismo flexible, abierto a todos y que además ofrece amplias posibilidades de cooperación entre Estados. La CEP tiene un enfoque de arriba-abajo donde las iniciativas de desarrollo se presentan abiertas para todos los Estados miembros de la Unión Europea.

En cuanto a los objetivos estratégicos que se marca esta modalidad de cooperación podríamos destacar los siguientes:

- mayor desarrollo de capacidades militares para ser capaces de desplegar más misiones simultáneamente y más robustas;
- asegurar compromisos por parte de los Estados para garantizar que todos los puestos de la misión son cubiertos; y

30 Algieri, Franco: “Permanent Structured Cooperation in the Context of the Flexibility Debate: More Intergovernmentalism than Integration”, en Biscop, Sven P y Algieri, Franco (eds.): *The Lisbon Treaty and ESDP. Transformation and Integratio*”, EGMONT, Royal Institute for International Relations, Junio de 2008, Brussels, pag. 21.

31 Van Eekelen, Willem & Kurpas, Sebastian: “The evolution of flexible integration in European Defence Policy. Is permanent structured cooperation a leap forward for the Common Security and Defence Policy?” *Working Document 296*, Centre for European Policy Studies, Junio 2008, p. 15.

- garantizar o/y optimizar la inversión y los recursos de los gobiernos en defensa, lo que beneficiaría el desarrollo de la PESD.

De esto se deduce que la Unión Europea persigue por un lado, la creación de capacidades militares adecuadas; y por otro, el establecimiento de compromisos serios que garanticen la participación y la interrelación entre todos sus miembros.

3.1 La Cooperación Estructurada Permanente y la Cooperación Reforzada

La CEP no debe confundirse con la Cooperación Reforzada. Ambos mecanismos son parecidos pero no iguales. La Cooperación Reforzada viene definida el artículo 20 del Título IV del Tratado de Lisboa (Disposiciones sobre las Cooperaciones Reforzadas). El artículo 20 no hace referencia explícita al ámbito de la seguridad y la defensa, por lo que se deduce que estas cooperaciones reforzadas se pueden extender a todo el ámbito de la política exterior, así como al área económica o de justicia³². La Cooperación Reforzada permite a los Estados miembros que así lo deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión (...) con la finalidad de impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. La CR entraría en funcionamiento cuando la Unión en su conjunto no es capaz de alcanzar ciertos objetivos en un plazo razonable, necesitando –según el Tratado– de al menos nueve Estados miembros para que se pueda dar.

Para establecer una CEP, en cambio, no es necesario un grupo mínimo de Estados, pudiéndose entender, que dos o tres Estados interesados podrían formar una cooperación permanente. Algo que también diferencia la CEP de la Cooperación Reforzada es que en esta última no se impone ningún criterio de evaluación, mientras que en la CEP (aunque todos los Estados que cumplan con los requisitos pueden formar parte de ella) se especifica que la Agencia Europea de Defensa (EDA) realizará evaluaciones periódicas sobre las contribuciones de los Estados miembros para comprobar que éstos cumplen con sus compromisos, y en caso de no cumplirlos, el Consejo podrá suspender la participación de ese Estado³³.

32 Siempre y cuando no perjudique los objetivos e intereses de la Unión y del resto de Estados miembros.

33 Art. 46.4 del Tratado de Lisboa.

El art. 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea aporta también algunos elementos interesantes en cuanto al mecanismo de Cooperación Reforzada. En el art. 329.2 se explica que para establecer una cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad común se deberá solicitar al Consejo, quien tras una valoración sobre la coherencia con las demás políticas de la Unión por parte del Alto Representante y de la Comisión, se pronunciará por unanimidad.

En cambio, la toma de decisiones básicas en la CEP se realizará por mayoría cualificada de los Estados participantes, un aspecto poco habitual en el área de la seguridad y la defensa. Así, para el establecimiento de una Cooperación Estructurada Permanente, el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada³⁴ y no por unanimidad como en el caso de las cooperaciones reforzadas³⁵. Por otro lado, si un Estado quiere unirse a una Cooperación Estructurada Permanente ya formada, lo podrá hacer necesitando únicamente la unanimidad de los miembros del Consejo que representan a los Estados participantes en esa cooperación. La expulsión de un miembro de un grupo ya establecido también se produciría siguiendo este funcionamiento³⁶. Esto debe interpretarse, sin duda, como un gran impulso para que los Estados más comprometidos de la UE avancen en la política de seguridad y defensa con mayor facilidad que hasta el momento.

Otra diferencia se encuentra en el ámbito de actuación de cada tipo de cooperación. Mientras que la CEP se centra exclusivamente en el desarrollo de capacidades militares, la Cooperación Reforzada es –como ya se ha señalado– mucho más amplia, pudiéndose extender las cooperaciones al amplio ámbito de la seguridad, la defensa, la policía y la justicia.

De estas tres diferencias que se han señalado se deduce que los Estados miembros (o ciertos Estados miembros) están firmemente decididos (al menos en la teoría) a avanzar en la mejora de las capacidades e instrumentos militares. La CEP facilitará ese avance a los países que así lo deseen, teniendo en cuenta que una vez comprometidos los Estados deberán hacer esfuerzos notables en materia militar. La CEP implica formar parte de un mecanismo de revisión continua para adaptarse a las necesidades estratégicas de la Unión y, por tanto, exigirá un compromiso constante por parte de los Estados miembros para evitar su expulsión.

34 Art. 46.2 del Tratado de Lisboa.

35 Art. 331 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

36 Art. 46.3 y 46.4 del Tratado de Lisboa.

3.2 Otras iniciativas en el ámbito institucional y de cooperaciones entre Estados en el ámbito de la seguridad y la defensa.

La Cooperación Estructurada Permanente no es el primer intento de la Unión Europea por avanzar en el área de la cooperación en defensa europea. La CEP se lanza después de otras iniciativas como el Eurocuerpo, la Gendarmería Europea o los Grupos de Combate (*Battlegroups*), que examinamos brevemente en este apartado. La CEP institucionaliza, en el marco de la Unión Europea, a un grupo de países interesados en el avance de la PESD que, de hecho, ya existe desde hace tiempo y que ha venido colaborando en las iniciativas que ahora repasamos.

Los grupos de combate o *Battlegroups* deben entenderse como un elemento fundamental de la Política Europea de Seguridad y Defensa. El concepto de los grupos de combate aparece en junio de 2004 en el Comité Militar de la UE y fue adoptada en la Conferencia Militar de Capacidades Militares de noviembre de 2004³⁷. Un grupo de combate está formado por unos 1.500 efectivos además de los elementos de apoyo. Puede estar formado tanto por una nación marco como por una coalición multinacional de Estados miembros. Estos grupos deben ser desplegados cinco días después de la aprobación de una operación por el Consejo de la UE y deben ser sostenibles por un mínimo de 30 días y un máximo de 120 días. La idea con los actuales 18 grupos³⁸ de combate a disposición de la Unión es que ésta sea capaz de actuar de forma rápida y autónoma en ciertos escenarios internacionales. El Tratado de Lisboa introduce el recurso a estos Grupos de Combate para la puesta en marcha de misiones³⁹.

37 *Military Capability Commitment Conference: Declaration on European Military Capabilities*. Brussels, 22 November 2004.

38 *Battlegroups* actuales: 1- BG francés (Francia); 2- BG italiano (Italia); 3- BG español (**España**), 4- BG británico (Reino Unido); 5- BG franco-germano (Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y **España**); 6- BG franco-belga (Francia y Bélgica); 7- BG 107 (Alemania, Finlandia y Holanda); 8- BG germano-checo-austriaco (Alemania, Austria y R. Checa); 9- BG italo-húngaro-esloveno (Italia, Hungría y Eslovenia); 10- BG anfibio hispano-italiano (**España**, Italia, Grecia y Portugal); 11- BG liderado por Polonia (Polonia, Alemania, Eslovaquia, Letonia y Lituania); 12- BG nórdico (Suecia, Finlandia, Noruega, Irlanda y Estonia); 13- BG britano-holandés (Reino Unido y Holanda); 14- BG balcánico (Grecia, Bulgaria, Chipre y Rumanía); 15- BG checo-eslovaco (R. Checa y Eslovaquia); 16- BG liderado por España (**España**, Alemania, Francia y Portugal); 17- BG italo-rumano-turco (Italia, Rumanía y Turquía); 18- BG sueco (Suecia). Fuente: Vergara Melero, José Antonio: “Capacidades militares al servicio de la Estrategia Europea de Seguridad”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 9 (octubre 2008), pp. 11-13.

39 Art. 44 del Tratado de Lisboa.

Desde enero de 2007 existen dos *Battlegroups* en espera de forma permanente, listos para ser desplegados en cualquier momento⁴⁰.

La creación de los *Battlegroups* es la iniciativa que, con mucho, más ha avanzado (o por lo menos es la iniciativa de la que más se ha hablado y analizado), y aún así, el alcance de los Grupos de Combate es más bien limitado, pues si bien son operativos desde hace tiempo y tienen un respaldo considerable, todavía no han llegado a ser utilizados por la Unión. Ésta es una muestra más de que no importa la cantidad (ni incluso la calidad) de los instrumentos de que se disponen si no hay un compromiso político claro de ponerlos en marcha. A esto hay que añadir que uno de los principales obstáculos al despliegue de los *Battlegroups* es su sistema actual de financiación. Los Estados que tienen el *Battlegroup* en espera son los que deben asumir su gasto en caso de despliegue, por lo que resulta fácil que el Estado que tenga que desplegar no quiera asumir ese gasto y, por tanto, vote en el Consejo en contra del despliegue.

El Eurocuerpo⁴¹ es una iniciativa cuyo origen se encuentra en el Tratado del Elíseo (22 de enero de 1963), por la cual Francia y Alemania decidían estrechar lazos en materia de defensa. Creado en 1992, se amplió gradualmente a otros Estados europeos como Bélgica, España, Luxemburgo y Polonia (desde 2009), cuando se puso al servicio de la OTAN, la OSCE, Naciones Unidas y la Unión Europea Occidental (y desde 1999 de la UE). Hasta el momento los efectivos del Eurocuerpo sólo se han utilizado en misiones de la OTAN (ISAF, KFOR III y SFOR). Hay que señalar que hay países OTAN (no UE) que también contribuyen con tropas al Eurocuerpo. En 1999, a raíz del Consejo Europeo de Colonia, en el que la UE expresa su deseo de disponer de fuerzas adaptadas al nuevo escenario internacional, las cinco naciones miembros del Eurocuerpo acuerdan adaptar el Cuerpo de Ejército para convertirlo en un “Cuerpo de Reacción Rápida Europeo”. El Eurocuerpo está formado por aproximadamente 1.000 efectivos desplegados de forma permanente en Estrasburgo. Los puestos clave se asignan por turno entre las nacionales, siendo la aportación española de unos 184 efectivos⁴². Además, hay unos 63.000 efectivos⁴³ ofrecidos para ser desplegados en misiones a los que España aporta la Brigada de

40 España lidera un *Battlegroup*, y participa en dos más (en uno junto a Italia, Grecia y Portugal; en otro junto a Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo).

41 Eurocuerpo: <http://www.eurocorps.net/>.

42 Fuente: Ministerio de Defensa de España.

43 Se añaden aquí los 3.000 efectivos ofrecidos por Polonia al total de 60.000 que ya existían. Fte.: *Poland to beef up European military club*, (15 May 2008). En <http://euobserver.com>.

Infantería Mecanizada Extremadura XI y las unidades restantes del Núcleo de Tropas Divisionario de la División Mecanizada Brunete.

La Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) surge en octubre de 2003 para contribuir –principalmente– a las misiones PESD de la Unión Europea, pero también a otras organizaciones como ONU, OTAN y OSCE. La EUROGENDFOR está compuesta por fuerzas policiales de carácter militar de Francia, España, Italia, Portugal y Países Bajos, aunque también está abierta a países no UE⁴⁴. La idea que subyace bajo este grupo es la puesta a disposición de la UE de una policía militar capaz de actuar en fases de estabilización y consolidación de la paz. Se estima que los cinco miembros de la EUROGENDFOR podrían desplegar un total de 2.300 efectivos, de los que 800 de ellos podrían ser desplegados como fuerza rápida en un plazo máximo de 30 días. España contribuye a esta fuerza rápida con 150 efectivos⁴⁵.

España participa en otras iniciativas multinacionales como EUROFOR, EURO-MARFOR, el Grupo Aéreo Europeo o la Fuerza Anfibia Hispano Italiana (SIAF). Todas estas iniciativas muestran que ya existe una experiencia previa que puede ser positiva para el desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente, y también muestran una serie de deficiencias (como la financiación de los *Battlegroups*) que deberían ser analizados para no incluirlas en este mecanismo. Si este mecanismo ha de tener un verdadero impacto debería comenzar sobre una base ya adelantada como son estas experiencias previas. El germen de la cooperación multilateral ya existe y toda iniciativa adicional que se proponga seguirá creando las sinergias necesarias para conseguir una mayor integración en esta área.

44 European Gendarmerie Force, en <http://www.eurogendfor.eu> y European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR), Portuguese Presidency 2008: <http://www.gnr.pt/eurogendfor>. 41Eurocuerpo: <http://www.eurocorps.net/>.

45 El número de 2.300 efectivos se toma del catálogo de fuerzas de Helsinki y de la Conferencia de Capacidades (Bruselas, 2001), ya que se interpreta que las unidades policiales que pueden reforzar una misión EUROGENDFOR son idénticas a las que se establecen en ese marco. España contribuiría con 500 efectivos. España tiene en el Cuartel General de EUROGENDFOR (Vicenza, Italia) cinco guardias civiles con carácter permanente.
Fte.: <http://www.guardiacivil.es/coopinternacional/eurogendfor/inicio.jsp>.

4. La Cooperación Estructurada Permanente en el Tratado

La Cooperación Estructurada Permanente se menciona por primera vez en el Tratado de Lisboa en su artículo 42.6 del Título V, donde se especifica que los Estados que cumplan los criterios más elevados de capacidades militares y los más comprometidos para realizar las misiones más exigentes serán los que puedan establecer una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación, se añade, no interferirá en los acuerdos relativos a las misiones Petersberg.

Los Estados que quieran formar parte de la CEP deberán comunicarlo tanto al Consejo como al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Será el Consejo el que, en un plazo de tres meses y después de haberlo consultado con el Alto Representante, decidirá (por mayoría cualificada) si se puede establecer esa cooperación, o no⁴⁶.

El hecho de sumarse a la CEP en un primer momento no impide que un Estado lo pueda hacer más adelante cuando sus capacidades militares o su entorno político se lo permitan. El procedimiento para sumarse a la CEP es muy similar, debiendo los Estados interesados mostrar su voluntad de participar ante el Alto Representante, y el Consejo. Este último consultará otra vez con el Alto Representante y los Estados miembros participantes en la CEP adoptarán por mayoría cualificada la inclusión, o no, del nuevo miembro. Y al igual que se puede ingresar, también se puede decidir

46 Art. 46, Tratado Lisboa.

que una cooperación ya no es viable para un país y decidir salir. Sin embargo, lo cierto es que parece que resultará más fácil entrar a formar parte de una cooperación (del tipo que sea), que salir de ella por todas las consecuencias políticas inherentes.

La flexibilidad del mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente se percibe en los requisitos para formar parte del mismo (está abierto a todos), en los criterios que deben reunir los miembros para formar parte de él (a decidir por los Estados), así como en el procedimiento de toma de decisiones. En este sentido, hay que señalar que el establecimiento del mecanismo, la participación de nuevos miembros y la suspensión de un participante son los tres casos en los que las decisiones deben ser tomadas por mayoría cualificada. Esto se traduce en el hecho de que ningún Estado miembro tiene poder de veto sobre el establecimiento del mecanismo, la participación posterior de un socio o la suspensión de un Estado participante en el caso de que no consiga cumplir con los objetivos previstos. El resto de las decisiones relacionadas con el mecanismo de la cooperación estructurada permanente serán tomadas por unanimidad por los Estados miembros participantes.

4.1 El Protocolo de la Cooperación Estructurada Permanente

El Protocolo nº 10 sobre Cooperación Estructurada Permanente aporta más información sobre las características de este mecanismo. Parece claro que su fin último es convertir a la Unión Europea en un actor internacional efectivo a través de la consolidación y fortalecimiento de las capacidades militares, que es, tal y como se ha visto ya, una de las mayores debilidades de la acción exterior de la Unión Europea. Como se ha dicho, la CEP pretende dotar a la Política Europea de Seguridad y Defensa (o la nueva Política Común de Seguridad y Defensa) de las capacidades militares necesarias para que la Unión Europea sea capaz de poner en marcha misiones de gestión de crisis y prevención de conflictos de forma rápida y efectiva. Y puesto que las decisiones en materia de seguridad y defensa se toman por unanimidad entre todos los Estados miembros y, por tanto, las decisiones son difíciles de alcanzar, se propone una vía alternativa que es la CEP. Si bien las decisiones en esta materia se seguirán tomando por unanimidad por todos los miembros del Consejo de la Unión Europea, serán los miembros de la CEP los que garanticen que haya de forma permanente un número determinado de capacidades militares para poner en marcha las misiones acordadas.

En cuanto a la participación de los Estados en misiones que impliquen el uso de este mecanismo, debemos señalar que normalmente los términos de dicha participación

se deciden *ad hoc* en función de factores externos como son el contexto, las condiciones de la operación y la gravedad de la situación que implica dicha intervención. La decisión de participar, o no, en una misión será independiente de que se participe en la CEP y será siempre decisión de los Estados. Al contrario de los criterios de admisión que se marcan para el caso de la unión económica y monetaria, las condiciones y los objetivos de este mecanismo no se han precisado detalladamente antes de su establecimiento. No obstante, si nos atenemos a lo que establece el artículo 1 del Protocolo podemos hacernos una idea sobre las motivaciones que presentan los Estados de cara a su inclusión en el mismo. El artículo 1 indica que el mecanismo está abierto a cada uno de los Estados miembros a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado para perseguir dos objetivos:

- Acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento.
- Estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal como se contemplan en el artículo 28B del Tratado de la Unión Europea, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organizaciones de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días.

El apartado A hace referencia al desarrollo de nuevos instrumentos y capacidades en materia de defensa, lo que debe traducirse en poner a disposición de la Unión Europea un mayor número de efectivos desplegados. La participación en programas y proyectos de investigación es algo que ya se viene realizando a través de la Agencia Europea de Defensa desde hace tiempo y que debe también ser reforzado.

El apartado B no aporta apenas novedades con respecto al concepto ya establecido de los *Battlegroups*. En este caso, se entiende que los efectivos integrantes del *Battlegroup* serán los que puedan configurarse como una agrupación táctica y sean capaces de emprender las misiones a las que se refiere el apartado. Sí se hace referencia al transporte y la logística, dos áreas que han demostrado ser dos de las mayores debilidades de la Unión Europea. En este apartado se indica también que las capacidades se necesitan no sólo para misiones PESD, sino también para

misiones de otras organizaciones como Naciones Unidas. La CEP, entonces, no tiene como único objetivo desarrollar más capacidades para la UE, sino también para otros organismos internacionales. Se podría interpretar, por tanto, que la idea es crear sinergias entre los distintos aparatos de defensa europeos que se materialicen en más instrumentos para la UE en particular y para otras organizaciones en general.

Si los apartados A y B son los objetivos, los medios para conseguirlos plasmados en el artículo 2 del Protocolo y, por tanto, los compromisos que adquieren los miembros de la CEP, son los siguientes:

- Alcanzar los niveles de gastos de inversión en equipos de defensa acordados revisándolos periódicamente.
- Convergencia en los instrumentos de defensa, poniendo en común (*pooling*) y, si fuera necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa, además de fomentar la cooperación en los ámbitos de formación y logística.
- Reforzar la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y la capacidad de despliegue de fuerzas.
- Cooperar para garantizar que se superan las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades.
- Participación (en caso necesario) en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

¿Qué significa e implica todo esto? Es evidente que el contenido y las implicaciones de la CEP no aparecen de forma clara en el Protocolo y mucho menos en el Tratado. Tal y como señala F. Santopinto, a pesar de que no se menciona explícitamente un aumento de los presupuestos en materia de defensa, la CEP obliga a los Estados a mantener un presupuesto alto en defensa si no quieren ser excluidos del proyecto⁴⁷. Algo que debemos preguntarnos, por tanto, es: ¿quién define cuáles son los gastos de inversión que se deben alcanzar? ¿va a ser la CEP un nuevo club selecto de

47 Santopinto, Federico: Réforme des traités: “Une «coopération structurée permanente» pour mieux armer l’UE”. *Note d’Analyse*, Groupe de recherche et d’information sur la paix et la sécurité (17 octobre 2007), p. 3.

Estados europeos? Los apartados 4.2 y 5 tratan de dar respuesta a estos interrogantes.

La Cooperación Estructurada Permanente se presenta como un instrumento muy flexible, en el que se permite participar a todos los miembros de la UE que tengan medios y voluntad de hacerlo. Precisamente, Javier Solana ha pedido en los encuentros con distintos Estados miembros, que los más pequeños que deseen participar en la CEP puedan hacerlo, de forma que este mecanismo no sea un réplica más de las iniciativas multinacionales ya existentes. Esto es importante porque uno de los posibles problemas es que los Estados con mayor tradición en cooperación multinacional pidan a los Estados más pequeños criterios de admisión demasiado exigentes imposibles de alcanzar. Los Estados con más peso deberán ser flexibles con la entrada de los más pequeños siempre y cuando exista compromiso y voluntad de participar, dando lugar a que los más pequeños tengan la oportunidad de cooperar en el ámbito de la defensa y se sientan más comprometidos con los fines de la PESD.

Los Estados miembros que quieran participar en la CEP enviarán una declaración de interés al Consejo y al Alto Representante de la Unión Europea donde establezcan de modo general, cuál va a ser su contribución, de qué manera la van a hacer y el calendario para la realización de la misma. Lo que se persigue es que cada Estado miembro que participe genere capacidades adicionales en una o varias áreas específicas deficitarias en función de las tendencias identificadas en el Plan de Desarrollo de Capacidades establecidas por la EDA (*Capability Development Plan*).

Se debe resaltar también el papel de la Agencia Europea de Defensa, que ve elevado su protagonismo dentro de la Unión Europea al ser señalada como la encargada de evaluar periódicamente las contribuciones de los Estados que participen en la CEP. Los Estados miembros son receptivos y muestran un fuerte apoyo al papel de la EDA, sin embargo, el papel de la Agencia se limitará únicamente a la evaluación periódica y al asesoramiento. Las decisiones relacionadas con las contribuciones y objetivos de las iniciativas que se creen a raíz de la CEP serán tomadas por el órgano que se cree con representación de los Estados participantes. Así, cuando se decida qué Estados van a participar en este mecanismo, y cuando se haya anunciado la decisión al Alto Representante, se creará un “Consejo de la CEP” (a qué nivel todavía sin determinar) que se encargue de la dirección y gestión de la iniciativa propuesta. Esto tiene sentido porque al fin y al cabo los Estados participantes querrán tener la decisión final sobre qué hacer y qué no hacer, independientemente de la EDA.

4.2 Las capacidades y los criterios del mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente

A) Las capacidades de los Estados

Uno de los principales lastres para que la Cooperación Estructurada Permanente avance hacia una defensa más europea es que las capacidades de los Estados están basadas en intereses nacionales. Esto hace, por un lado, que exista una duplicación de capacidades dentro de la Unión Europea; y por otro, que sea difícil que a medio plazo los Estados apuesten por una planificación de defensa europea dejando a un lado sus propios intereses. Esto ocurre, principalmente, por dos motivos: el primero es porque el área de la defensa se ha convertido en uno de los pocos reductos que quedan en la UE de la soberanía de los Estados; y el segundo es que los Estados no ven totalmente garantizada su seguridad a través de otras instancias internacionales. El caso de Ceuta y Melilla en España –cuya defensa no está garantizada ni por la OTAN ni por la UE– es un ejemplo de por qué aún priman los intereses nacionales.

Por tanto, lo primero que deben asumir los Estados que quieran participar en este mecanismo es que el objetivo es aumentar/mejorar las capacidades a poner a disposición de la Unión Europea y no aumentar/mejorar las capacidades para servir a los intereses nacionales. Sin embargo, ambas ideas no son necesariamente incompatibles, puesto que al fin y al cabo, participar en la defensa de la UE es la mejor forma de defender los intereses de cada Estado, al adquirir éstos un mayor peso en la toma de decisiones en materia de defensa.

Una vez dicho esto, habría que añadir que desde hace ya un tiempo se apuesta por la puesta en común de medios y capacidades de los Estados (*pooling*) como la mejor manera de aumentar/mejorar las capacidades. El *pooling* se puede dar a través del simple hecho de compartir capacidades nacionales, de la puesta en común (por ejemplo en la construcción de capacidades), de la puesta en común a través de la adquisición común de nuevos medios, o del reparto de tarea.⁴⁸

El *pooling* ha emergido como una respuesta más que plausible ante la imposibilidad de cualquier Estado europeo de hacerse con todas las capacidades necesarias para una intervención en el exterior; y ante el estado actual de parálisis o moderación de

48 Maulny, Jean-Pierre, y Quille, Gerard: *Pooling of EU Member States Assets in the Implementation of ESDP*, Policy Department External Policies (February 2008), p. 8.

los presupuestos nacionales en defensa, parece una de las mejores opciones a tener en cuenta. De las cuatro formas posibles de *pooling* no puede decirse que una sea mejor que otra en términos generales. Todo dependerá, siempre, del contexto en el que nos encontremos y del objetivo final que tengamos. Sin embargo, sí puede decirse que la idea es intentar dejar atrás paulatinamente el pensamiento centrado únicamente en los intereses nacionales, para dedicar cada vez más atención a la generación de capacidades para la defensa de los intereses europeos. La forma de *pooling* genuina, que es la generación de capacidades comunes a través de la provisión de capacidades nacionales, es –por decirlo de alguna manera– la menos europea (porque sigue teniendo una concepción estatal) y de la que menos ejemplos existen.

De la puesta en común de capacidades podemos encontrar varios ejemplos ilustrativos, como el Acuerdo Naval Conjunto entre Bélgica y Holanda o las actividades del Grupo Aéreo Europeo⁴⁹. La adquisición común de capacidades también es una forma de *pooling*. OTAN es, por el momento, la única organización que dispone de capacidades que pertenecen a todos o parte de sus miembros⁵⁰. El problema en estos casos viene cuando una de las partes quiere utilizar las capacidades para un objetivo no compartido con el resto de Estados. Finalmente, el reparto de tareas se da cuando los Estados se especializan en áreas concretas, dependiendo del resto de países cuando necesiten actuar en esas áreas.

A pesar de que ninguna de estas formas es perfecta, en los tiempos de crisis actuales la opción del *pooling* es una ventaja, puesto que se concentrarían y compartirían los gastos en proyectos conjuntos, siendo económicamente más rentable para los Estados. El problema, no obstante, es ponerse de acuerdo en qué sistemas de desarrollo utilizar, en qué lugar físico poner en marcha las nuevas iniciativas o cómo compartir los gastos, suponiendo todo ello una gran lucha a nivel político.

Sin embargo, el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente no sólo es un medio para compartir/crear nuevas capacidades a través de la puesta en común. La idea no es sólo tener más medios, sino tener mejores medios, lo que en algunos casos puede consistir únicamente en mejorar la formación de las fuerzas actuales o mejorar su interoperabilidad. Los proyectos de investigación también son, como enuncia el art. 1 del Protocolo, un objetivo en sí mismos.

49 European Air Group Website: <http://www.euroairgroup.org>.

50 Maulny, Jean-Pierre, y Quille, Gerard: *op. cit.*, p. 9.



La idea final es poner a disposición de la Unión Europea más capacidades y mejores para cumplir unos objetivos determinados. Es importante que antes de definir los criterios del mecanismo de Cooperación, se establezcan qué capacidades tienen los Estados. Así, el primer paso consistiría en saber qué necesidades específicas tiene la Unión Europea para, en función de eso, identificar qué capacidades podrían ofrecer los Estados. Una vez hecho esto, el siguiente paso se daría con el establecimiento de objetivos realistas a alcanzar con esas capacidades; para finalmente, autoimponerse una serie de criterios (también realistas) para conseguir esos objetivos. Si se comenzara este proceso marcándose unos objetivos sin primero haber tenido en cuenta las capacidades de que disponemos, se corre el riesgo de que, una vez más, este mecanismo sólo sirva para ponerse de acuerdo en inflar cifras ante el resto de países europeos. En todo caso, los objetivos deberían establecerse con la ayuda de la EDA, quien orientará claramente hacia las necesidades específicas que tiene la Unión Europea en este área.

B) Los criterios del mecanismo

Si bien en el Tratado se afirma que un Estado puede ser expulsado de la CEP si ya no cumple los compromisos de participación (art. 46.4) e incluso en el Protocolo se advierte de que la Agencia evaluará periódicamente las contribuciones de los Estados, lo más lógico es pensar que serán los propios Estados quienes creen sus propios criterios de participación en la CEP en cada momento y, por tanto, esos criterios serán flexibles para evitar que los Estados puedan ser fácilmente expulsados del mecanismo. Una muestra de la flexibilidad del mecanismo de la CEP es que los Estados miembros participantes, con la ayuda de la EDA, pueden ponerse de acuerdo en los criterios para participar que se aplicarían a cada contribución específica, sin importar el tamaño, en términos de capacidad de despliegue, continuidad, interoperabilidad e inversión en equipamiento.

Esto puede conducir a dos cosas: 1) que los propios Estados se autoimpongan criterios imposibles de conseguir pero que reluzcan sobre el papel; o 2) que los criterios no les requieran apenas esfuerzos. Tal y como señala S. Biscop, si los Estados pueden participar en la CEP sin hacer ningún esfuerzo por mejorar o aumentar sus capacidades, entonces el mecanismo no responde a ningún propósito⁵¹. Por tanto, los Estados deben establecer unos criterios que les requieran un mínimo de esfuerzo. Lo más importante, no obstante, es alejarse de grandes cifras

51 Biscop, Sven (2008): *op. cit.*, p. 3.

inalcanzables y de objetivos irrealizables, porque, de lo contrario, estaremos una vez más ante un mecanismo fallido.

• **Criterio 1: Criterios económicos**

Un criterio del que se ha discutido mucho ha sido el de alcanzar una inversión del 2% del PIB en defensa. Este criterio, que en un principio sería fácil de medir y por tanto muy práctico, ha demostrado durante mucho tiempo que es inalcanzable para muchos Estados. Si éste fuera el criterio a aplicar, sólo Reino Unido, Francia y Grecia podrían participar en una cooperación permanente, porque el resto de países no están en disposición de alcanzarlo.⁵² A pesar de que hay países que siguen apostando por este criterio del 2%, éste sólo puede conducir a la frustración de la mayoría de Estados que se comprometan a alcanzarlo, y por tanto debería ser descartado, al menos para España, ya que se vería en serios apuros para cumplirlo de ser éste el criterio para participar en la CEP. Una de las ventajas de los criterios económicos es que son prácticos y fáciles de cuantificar; sin embargo, para establecer un criterio realista (que puedan alcanzar buena parte de los Estados miembros) se debería rebajar el 2% al 1,2% o 1,3%, pudiendo así dar cabida a un mayor número de Estados. También hay que tener en cuenta que gastar más no significa gastar mejor y es preferible gastar menos pero ser más eficientes con lo que se tiene, que ponerse como objetivo un mínimo inalcanzable que no garantice la efectividad de las capacidades europeas.

Otro criterio fallido durante mucho tiempo ha sido el de la división 50-25-25, correspondiente al gasto en costes de personal, costes operativos e inversión en defensa. Este objetivo, que ha sido un objetivo para muchos Estados durante mucho tiempo, no se ha alcanzado y no ha generado capacidades adicionales,⁵³ por tanto, este criterio debería o bien revisarse o bien olvidarse. Así, si los objetivos económicos no han tenido hasta ahora los resultados esperados, se debería comenzar a valorar la opción de los objetivos cualitativos que midan más la efectividad de las capacidades y menos la inversión que se hace en ellas.

• **Criterio 2: Despliegue rápido y sostenibilidad**

Un criterio que también se ha puesto sobre la mesa durante mucho tiempo es el de alcanzar el objetivo de un 40% de fuerzas desplegadas y un 8%-10% sostenibles⁵⁴.

52 EDA: Defence Data of EDA participating Member States in 2007, p. 5.

53 Biscop, Sven (2008): *op. cit.*, p. 7.

54 *Ibid.*

Por poner un ejemplo, en el caso de España, esto significaría tener un total de, aproximadamente, 52.960 tropas terrestres desplegadas (10.914 más que actualmente) y entre 4.236-5.296 efectivos terrestres sostenibles (España cuenta con unas 6.350 tropas sostenibles)⁵⁵. Algo que debe valorarse, no obstante, es que tener un determinado número de tropas desplegadas no quiere decir que, efectivamente, se desplieguen. Así, un criterio para medir la participación de los Estados en el mecanismo de la CEP podría ser la participación real en las operaciones (sin importar el marco en el que se desarrollen si es en la UE, la OTAN o la ONU). España, además, es un buen ejemplo de esto por el límite de 3.000 hombres desplegados en misiones en el exterior que ha mantenido hasta 2008.

También aquí habría que tener en cuenta la efectividad de las capacidades desplegadas. En verdad, poco importa tener miles de tropas si no se es capaz de desplegarlas a tiempo o de que sean capaces de actuar eficazmente con unos objetivos mínimos en el terreno.

Precisamente, el despliegue rápido es una de las carencias que se vienen señalando desde hace tiempo dentro de la PESD. En la Estrategia Europea de Seguridad ya se señalaba que Europa necesitaba ser más capaz para enfrentarse a las nuevas amenazas; y en el *Long Term Vision Report* de la Agencia Europea de Defensa se señala que los Estados necesitan mayor agilidad estratégica y más capacidad para cubrir distancias rápidamente. Un criterio interesante, por tanto, sería el grado de mejora en la capacidad de despliegue rápido de las tropas, lo que además de responder a necesidades específicas de la Unión Europea, se podría conseguir en buena medida haciendo un mejor uso de los recursos ya existentes.

• Criterio 3: La voluntad y el compromiso político

Está claro que este es el criterio más importante de todos para participar en la Cooperación Estructurada Permanente. Sin voluntad nada se puede conseguir y los compromisos no se traducirán en hechos. Es importante que cualquier Estado que tenga la voluntad necesaria para participar en este mecanismo lo pueda hacer independientemente del resto de criterios. No hay que olvidar que el funcionamiento de la CEP depende exclusivamente de los Estados y no de la ambición de la Unión Europea en querer convertirse en un actor global efectivo. El área de la defensa seguirá siendo –independientemente de que se apruebe el Tratado de Lisboa–

55 EDA: *Defence Data of EDA participating Member States in 2007*.

puramente intergubernamental, lo que significa que los Estados tienen el poder de decidir si se avanza más o menos. Además, también se puede dar la posibilidad de que los Estados pongan en marcha distintas iniciativas dentro del ámbito de la CEP pero que después no se traduzca en una mayor participación en misiones PESD. Así, no se puede más que repetir que la voluntad política es un criterio *sine qua non* para que la PESD avance. Por tanto, es importante que todos los países que quieran participar lo puedan hacer.

Además de la voluntad política parece importante señalar que también es necesario asumir un compromiso político, queriendo decir que los países deben comprometerse a alcanzar los objetivos que se marquen en cada momento y a esforzarse no sólo para entrar en el mecanismo, sino también para mantenerse dentro. Por tanto, los Estados no sólo se debe querer entrar y querer alcanzar unos objetivos, sino que también deben poder alcanzar esos los objetivos que se establezcan.

Algo importante con respecto a la voluntad y al compromiso político es el sistema actual de reparto de gastos en algunas experiencias multinacionales como el *Battlegroup*. Una de sus principales carencias, que le ha conducido a ser inoperante en muchas ocasiones, ha sido precisamente el hecho de que el Estado que tiene el grupo de combate en espera, es el que tiene que pagar todos los gastos en caso de ser desplegado. Esto ha conducido a que alguno de los Estados en espera se negara a desplegar para evitar tener que acarrear con todos los gastos. El reparto de costes, por tanto, tiene un peso muy importante en la rapidez de despliegue y en la generación de fuerzas. El mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente tiene entre sus objetivos el despliegue rápido de fuerzas, por lo que se deberían analizar distintas propuestas que condujeran a un reparto más justo de los gastos inherentes a esos despliegues. Esto haría que hubiera mayor voluntad y compromiso político por parte de los Estados participantes.

Por otro lado, es importante aclarar en este apartado que se pueden establecer distintos programas de cooperación entre los Estados, estableciéndose, por tanto, distintos criterios a cumplir por cada grupo de Estados participantes. Así, cada forma de cooperación podrá establecer unos criterios determinados, e incluso dentro de cada grupo cada Estado podría marcarse sus propios criterios. Sin decantarnos por ningún criterio en concreto, en los tiempos actuales de crisis económica que atraviesan los Estados miembros, imponer un criterio que demande un aumento de presupuestos es casi de antemano inalcanzable y conduciría a un rápido fracaso de la CEP. La opción iría más hacia un gasto más eficiente de los actuales presupuestos a través de la puesta en común de capacidades o de la puesta en marcha de proyectos

conjuntos de investigación, dejando en segundo plano –al menos temporalmente–, el aumento presupuestario en materia de defensa.

La idea sería apostar por criterios SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Result Oriented, Time-bound*: específicos, medibles, alcanzables, orientados a resultados y limitados en el tiempo), por lo que los criterios cuantitativos son, en principio, los más fáciles de medir y por tanto, los que mejor se acomodarían a la CEP. Sin embargo, volvemos a incidir en el hecho de que los criterios cuantitativos no son garantía de una mayor eficacia y efectividad, aspectos ambos que son los más importantes para obtener buenos resultados en materia de defensa. El principal problema de los criterios cualitativos se podría encontrar en la dificultad de establecer sistemas objetivos de medición de la mejora de la efectividad y eficacia de las tropas.

5. La Cooperación Estructurada Permanente vista desde las posturas nacionales

Algo que debe tenerse en cuenta cuando se analiza el área de la seguridad y la defensa dentro de la Unión Europea es que estamos hablando de un tema sumamente delicado para los Estados. De todas las áreas en las que los Estados pueden cooperar dentro de la UE, este área es, sin lugar a dudas, la que más recelos despierta. Los Estados siempre querrán mantener la mayor soberanía posible sobre su seguridad y defensa, puesto que esto implica tener control sobre su territorio nacional y sobre sus propios objetivos en materia de defensa. No obstante, los Estados saben que formar parte de la Unión Europea implica que, antes o después, deberían cooperar en el ámbito militar. El principal obstáculo que encontramos a esta cooperación es, como ya se ha señalado en el apartado anterior, que los Estados siguen desarrollando sus capacidades y su planificación estratégica ateniéndose principalmente al interés nacional. Otro problema son los Estados con mayor tradición atlantista, quienes sin estar en contra, parecen tener una menor predisposición a acelerar el ritmo de la defensa europea, lo que podría implicar que haya más voluntad política de seguir desarrollando el área de la seguridad en la OTAN que en la Unión Europea. Esto puede dar lugar a que dentro de la UE haya varias Europas, puesto que se entiende que los países con mayor tradición europeísta serán los más proclives a participar en la CEP, aventajando a los demás y dando lugar a que sean siempre los mismos Estados los que despliegan las capacidades militares en el exterior de la Unión. El hecho de que existan países productores y países consumidores de seguridad y defensa dentro de la UE se presenta como uno de los principales lastres que lima el ritmo de crecimiento de la PESD.

Otro aspecto que también debe tenerse en cuenta a la hora de valorar la actitud de los distintos países en materia de cooperación militar, es la actual recesión

económica que vivimos y que se ha traducido en un recorte o congelación de la mayoría de los presupuestos de defensa europeos. Así, aunque haya voluntad de cooperar a nivel militar, es posible que las iniciativas económicamente más exigentes se retrasen hasta que la economía atraviese tiempos mejores. No obstante, no hay que olvidar que si sumamos todos los presupuestos en defensa de los Estados miembros, nos encontraríamos con el mayor presupuesto mundial para defensa después de Estados Unidos. Sabiendo entonces que la cifra total en defensa en la Unión Europea es alta, los esfuerzos deberían dirigirse a mejorar la eficacia de los presupuestos actuales⁵⁶.

• Alemania

Alemania es uno de los países europeos con mayor tradición multilateral. De hecho, es uno de los primeros en poner en marcha mecanismos conjuntos en materia de defensa, como el Consejo de Defensa y Seguridad franco-alemán de 1988. Precisamente uno de los elementos de continuidad de todos los gobiernos alemanes es su compromiso con la integración europea.

En su Libro Blanco de 2006⁵⁷, Alemania defiende que la seguridad ya no puede ser garantizada en solitario y apuesta abiertamente por el multilateralismo y la colaboración estrecha con la Unión Europea y la OTAN. Uno de sus principales problemas es que se enfrenta a una “cultura de la restricción” en materia de defensa todavía importante en el país y a un presupuesto en defensa tan restringido que le impide poner en marcha una adecuada modernización de sus fuerzas armadas⁵⁸. A esto se suman las carencias en transporte estratégico, en movilidad, en fuerzas desplegadas y una estructura que, como la mayoría de países europeos, está adaptada a las necesidades de la defensa nacional⁵⁹.

En cuanto a la Cooperación Estructurada Permanente, Alemania apoyaría el mecanismo siempre y cuando tenga carácter inclusivo. De hecho, durante las

56 Se calcula que Estados Unidos invirtió en defensa unos 454.000 millones de euros en 2007, frente a los 204.000 millones de euros que invirtió el conjunto de 26 Estados de la Unión Europea. El tercer país no europeo por detrás de esta cifra es China, con un gasto de aproximadamente 58.300 millones de dólares. Fuentes: EDA: *Defence Data of EDA participating Member States in 2007* y SIPRI Yearbook 2008: *Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford 2008. Appendix 5A.

57 *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr* (2006).

58 Hacke, Christian: *Germany's Foreign Policy under Angela Merkel*, AICGS Advisor (August 2008), p. 2.

59 Ibid.

distintas consultas entre Ministerios de Defensa que se han realizado durante el 2007 y 2008 para hablar sobre la CEP, una de las peticiones alemanas es que además de que deben estar los cuatro grandes de la defensa también deben formar parte del mecanismo el resto de países.

• Bélgica

Bélgica es otro de los Estados miembros que tradicionalmente más ha apostado por la integración europea y, por tanto, tiene una visión inclusiva del mecanismo de la CEP. Además, cuenta con experiencia en el área de la cooperación en defensa, pudiéndose destacar su experiencia como Nación Marco del Eurocuerpo, la formación de pilotos junto con Francia, su participación en los *Battlegroups*, el comando marítimo integrado junto con Holanda, además de estar preparando su integración en el comando de transporte estratégico aéreo que conformará el futuro EATC (*European Air Transport Command*)⁶⁰. También está tomando parte activa en el programa Helios 2 y en el MUSIS *Cooperation Project* sobre la observación espacial. Como podemos ver la predisposición a colaborar y a participar en estructuras de cooperaciones flexibles e inclusivas se presenta como de vital importancia para la seguridad y defensa de este pequeño pero activo país. Quizás esta predisposición se deba al hecho, como destaca Sven Biscop, de que Bélgica percibe la participación en este tipo de estructuras multinacionales como la mejor manera de profundizar en el proceso de integración europea en materia de seguridad y defensa⁶¹.

Bélgica es un claro ejemplo del giro que han dado algunos Estados en relación a la predisposición en torno a la cooperación en materia de seguridad y defensa. Se trata de un país que se ha visto obligado a cooperar en alianzas defensivas como puede ser el caso de la OTAN. De hecho, estamos ante uno de los Estados que con mayor rigor hace hincapié en el hecho de actuar de manera responsable en relación con las obligaciones contraídas como consecuencia de su pertenencia a entidades supranacionales como la UE⁶². Si comparamos este país con el resto de socios comunitarios, tenemos que indicar que sigue la misma senda de transformaciones que el resto, ya que se ha centrado a lo largo de estos últimos cinco años en reducir su personal y en transformar la naturaleza de sus unidades. Según sus previsiones,

60 Angelet, Bruno & Vrailas, Ioannis (2008): *European Defence in the wake of the Lisbon Treaty*, Egmont Paper 21 (May 2008), p. 40.

61 Biscop, Sven & Algieri, Franco (EDS.): *The Lisbon Treaty and ESDP. Transformation and Integration*, Egmont Paper 24, (June 2008), p. 13.

62 *The Modernization Plan 2000-2015 of The Belgian Armed Forces*, Ministry of Defense, Belgium, p. 4.

recogidas en el *The Modernisation Plan 2000-2015 of the Belgian Armed Forces* para el 2015 pasará de contar con 44.000 efectivos a 35.900.

• Francia

Aunque Francia es uno de los grandes países europeos, que ha actuado como Nación Marco en algunas misiones PESD, y que, por tanto, podría seguir desarrollando su defensa nacional de forma autónoma, también es uno de los Estados que más apuestan por la especialización de capacidades. Francia es uno de los países más optimistas con la CEP y ha planteado la creación de un “Espacio de la Defensa Europeo” similar al espacio Schengen donde tengan cabida un número considerable de países. La idea es que llegaran a participar entre nueve y quince países en el mecanismo.

Francia es uno de los países que más apuestan por el continuo desarrollo de la defensa europea. Como dice en su Libro Blanco, esto no significa necesariamente uniformidad, sino puesta en común, reparto de funciones y fuerzas colectivas⁶³. Francia quiere una Unión Europea más unida, más fuerte y más reafirmada en el área de la seguridad y la defensa. De hecho, en esta misma publicación se menciona la apuesta por un mecanismo inclusivo más allá de los criterios cuantitativos. Además, se menciona expresamente el papel histórico de la cooperación franco-alemana como uno de los motores de estas iniciativas⁶⁴.

Puede decirse que Francia es uno de los países que más ha colaborado para desarrollar la CEP e incluso ha propuesto integrar distintas iniciativas como el Eurocuerpo, la Eurogendfor, Eurofor o la Euromarfor en la PESD como aportación al nuevo mecanismo y como un medio para seguir desarrollando esas iniciativas. Desgraciadamente, y como consecuencia del “No” irlandés, durante su turno de presidencia de la UE ha decidido dejar a un lado el mecanismo de la CEP. No obstante, es uno de los grandes europeos y decididamente estará dispuesto a poner de nuevo en marcha este mecanismo con un carácter claramente inclusivo.

• Holanda

Holanda es un país que hasta ahora ha sabido compaginar de manera coherente su vocación atlantista y europea. Si revisamos las tropas desplegadas por este país en

63 *Défense et Sécurité national. Le Livre Blanc* (Juin 2008), p. 81.

64 *Ibid.*, p. 88.

misiones internacionales abanderadas por ambas entidades no nos queda más remedio que aseverar sin paliativos la afirmación anterior.

El papel de Holanda en la Guerra de Afganistán ha sido de vital importancia, llegando incluso a dirigir junto con Alemania la ISAF III. Holanda estableció por vez primera en Eindhoven una Célula de Coordinación del Transporte Aéreo Europeo con vistas a coordinar las necesidades operativas del transporte de la ISAF. El establecimiento de esta célula supuso un paso importante para mejorar las relaciones entre la OTAN y la UE en materia de cooperación militar.

Su predisposición a cooperar en materia de seguridad y defensa, como destaca su marco estratégico, se fundamenta en el hecho de que es consciente de que para hacer frente a las nuevas amenazas transnacionales –y dada su escasa capacidad defensiva–, se ve obligada a cooperar en todo tipo de plataformas de cooperación militar de carácter multinacional. Por tanto, apuesta por la seguridad compartida como la única manera de garantizar su propia seguridad. Como se desprende de su marco estratégico, Holanda apuesta por una comprensión extensiva de la seguridad. De hecho, sus cinco intereses vitales son la seguridad territorial, seguridad económica, seguridad ecológica, seguridad física y la estabilidad social y política del país⁶⁵. Este hecho viene refrendado por su activa participación en los *Battlegroups* de la UE donde lidera el *Battlegroup* número 13 Britano-Holandés y participa en el número 7 junto con Alemania y Finlandia.

Esta predisposición a colaborar y participar en misiones multinacionales hacen de este país uno de los más proclives a participar en todo tipo de acciones y actuaciones que se encuadren dentro de la CEP. De hecho, un ejemplo de *pooling* es el *European Airlift Coordination Centre* (EACC)⁶⁶ en Eindhoven por parte de Francia, Alemania, Reino Unido, España, Bélgica, Holanda y Noruega. Además, participa activamente en la iniciativa multinacional NATO's AWACS, en la que participan catorce países⁶⁷.

Igualmente, hay que destacar el potencial que tiene Holanda en relación a fuerzas marítimas donde ha desplegado también su tendencia cooperativa compartiendo un

65 Ministry of the Interior and Kingdom Relations: *National Security: Strategy and Work Programme 2007-2008*. May 2007, p. 16.

66 Maulny, Jean Pierre, y Liberti, Favio (2008): *Pooling of EU Member States Assets in the Implementation of ESDP*, Dirección General de Política Exterior de la Unión Europea, Parlamento Europeo, p. 11.

67 Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, España, Turquía y EE UU.

comando naval con Bélgica, incluyendo en el plano formativo el establecimiento de escuelas de formación comunes para el personal de las fragatas⁶⁸. Es en este ámbito donde se le brinda a nuestro país la posibilidad de cooperar en el futuro dado la importancia y la tradición que España tiene en el área de la defensa marítima.

• **Italia**

Italia es uno de los países que por razones históricas y económicas parece preparado para participar en una iniciativa conjunta en un marco europeo⁶⁹. De hecho, está presente en buena parte de las iniciativas multilaterales en el área de la defensa, y por tanto, también podría participar en la CEP.

Italia sabe, como lo reconoce en su Concepto Estratégico de 2004, que en un futuro la planificación y ejecución de las operaciones demandarán más fuerzas conjuntas y combinadas, lo que implicará una mayor interoperabilidad con Fuerzas Aliadas⁷⁰. Sin embargo, Italia ha recortado un 6,9% su presupuesto en defensa para el año 2009, lo que podría explicar su intención de apostar por el mecanismo de la CEP pero a largo plazo.

• **Reino Unido**

El Reino Unido es uno de los países europeos con mayor tradición atlantista y, sin embargo, sin su colaboración en el desarrollo europeo de la defensa, sería muy difícil alcanzar un nivel óptimo de capacidades en el ámbito de la PESD. Reino Unido destaca por su escepticismo ante las soluciones supranacionales en relación con la defensa⁷¹, y aunque en principio apoya el nuevo mecanismo, el criterio que pide al resto de países para participar es el del 2% del PIB (Reino Unido invierte en defensa el 2,49% de su PIB⁷²), algo inalcanzable para la mayoría de Estados.

En su Estrategia de Seguridad Nacional, el Reino Unido remarca que continuará siendo autónomo y trabajando en la defensa de sus propios intereses y se decanta por

68 Biscop, Sven, y Algieri, Franco (eds): op. cit., p. 13.

69 Maulny, Jean-Pierre & Quille, Gerard: *Pooling of EU Member States Assets in the Implementation of SDP*, Policy Department External Policies (February 2008), p. 15.

70 *Il Concetto Strategico del Capo di SMD*, edizione 2004-06 (23 Novembre 2004), p. 10.

71 Maulny, Jean-Pierre, y Quille, Gerard (2008): op. cit., p. 14.

72 EDA: *Defence Data of EDA participating Member States in 2007*.

la Organización del Tratado del Atlántico Norte cuando afirma que sus fuerzas armadas actuarán la mayoría de las veces como parte de la OTAN o de coaliciones⁷³.

No obstante, hace una breve mención a su contribución al desarrollo de capacidades y la toma de decisiones dentro de la Unión Europea⁷⁴. En otro de los documentos donde examina el Tratado de Lisboa, el Reino Unido reconoce que el desarrollo de capacidades es uno de sus objetivos principales, incluso dentro de la Unión Europea, pero deja entrever que su postura será la defensa de los intereses nacionales⁷⁵.

El papel del Reino Unido es vital para el desarrollo de la defensa europea, pero el criterio cuantitativo que exige para su participación es poco realista. Además, en reuniones mantenidas con Ministerios de Defensa europeos, ha indicado que estaría dispuesto a participar pero siempre y cuando primero se apruebe el Tratado de Lisboa, lo que le permitiría hacer frente a una opinión pública, no siempre abierta a mayores vínculos europeos. Ambos requisitos hacen que la participación en estos momentos del Reino Unido en cualquier mecanismo de cooperación similar a la CEP sea complicado. Y sin embargo, el resto de países deberán trabajar para que forme parte activa en el desarrollo de la defensa europea.

• España

España ha apostado fuertemente por la Cooperación Estructurada Permanente. De hecho, el anterior Ministerio de Defensa mantuvo varias reuniones con sus homólogos europeos para estudiar las posibilidades de este mecanismo. Para España era claro que la CEP es necesaria para continuar desarrollando de una forma más comprometida la seguridad y la defensa europeas.

Los objetivos, recursos y acciones que conformarán la defensa nacional española vendrán determinados y condicionados, como indica la propia Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN)⁷⁶, por la política de seguridad y defensa que la UE lleve a cabo. De esta manera se sigue constatando un proceso de convergencia de intereses y una transferencia de problemas no sólo en lo relativo a la política exterior sino también en lo relacionado con las cuestiones de seguridad y defensa.

73 *The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world.* March 2008, p. 11.

74 *Ibid.*

75 Foreign & Commonwealth Office: *The Reform Treaty: the British Approach to the European Union.* Intergovernmental Conferences (July 2007), p. 9.

76 Ley Orgánica 5/2002, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (BOE núm. 276).

Si nos atenemos a lo que establece la propia Ley constatamos la existencia de una serie de referencias hacia la interdependencia que España presenta en relación con sus homólogos comunitarios que empuja a nuestro país a decantarse por el fomento de estructuras de cooperación internacionales entre las que debemos de destacar la CEP, así como por el desarrollo de organizaciones internacionales que den respuesta a los retos que la seguridad demanda hoy día por este motivo no descuida en un solo instante las obligaciones contraídas con la OTAN.

Desde el punto de vista del plano operativo de nuestras fuerzas, encontramos en el artículo 15 de la LODN la influencia que ejerce el proceso de europeización en cuestiones de seguridad y defensa, ya que como afirma el artículo 15:

“1. Las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 8.1 de la Constitución, tienen atribuida la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2. Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria.”

De esta forma, a medida que la UE vaya asumiendo mayor protagonismo internacional en relación con la gestión de crisis o la resolución de conflictos mayor será también el nivel de exigencia para nuestras Fuerzas Armadas. Se percibe, por tanto, una relación directamente proporcional.

Además, como se destaca en la Revisión Estratégica de la Defensa, nuestro país comparte las mismas condiciones y necesidades de seguridad que las del resto de aliados que conforman el proyecto de la UE. Por este motivo, se vio en la tesitura de adaptar tanto sus estructuras como las orientaciones de su política de defensa a este nuevo contexto. De esta forma se recoge en el propio texto la interrelación existente entre la seguridad nacional y la seguridad comunitaria: “... La seguridad nacional española está intrínseca y primordialmente unida a la seguridad del continente europeo. En ese sentido, España ambiciona contribuir directamente a salvaguardar e incrementar la paz y estabilidad en Europa, a la vez que a reducir sus vulnerabilidades...”⁷⁷.

⁷⁷ *Revisión Estratégica de la Defensa*, Ministerio de Defensa (2002) p. 48.

Uno de los principales problemas que tiene España, no obstante, es que existe voluntad política pero no compromisos firmes, y esto es algo que debe cambiar si se quiere tener un mayor peso político. Es difícil liderar si no se da ejemplo, y en el área de la Cooperación Estructurada Permanente España no puede dar demasiadas lecciones. Por un lado, es difícil que con los actuales presupuestos en defensa España pueda desempeñar un papel importante en la CEP, máxime cuando se ha reducido ese presupuesto para el año 2009. Participar en este mecanismo implicará un mayor esfuerzo para mejorar la calidad de nuestra defensa, un mayor presupuesto que el actual destinado al envío de efectivos al exterior (que es uno de los principales objetivos), y un mayor presupuesto para invertir en distintos programas de desarrollo de capacidades.

Por otro lado, España tiene autoimpuesto un límite de 3.000 efectivos para su envío al exterior según el Acuerdo de Ministros de 28 de diciembre de 2007. Esto hace que nuestro país retroceda muchas posiciones con respecto al resto de Estados miembros y que su peso en las negociaciones disminuya. Esta cifra –esencial a la hora de valorar compromisos– es, tal y como ha señalado en alguna ocasión la Ministra Chacón, obsoleta para un país como España⁷⁸, y se prevé que sea revisada a lo largo de 2009.

No obstante, hay que decir a favor de España que es uno de los países europeos que más invierte en materia de defensa. Es el quinto país europeo que más dinero aporta a este área (unos 12.219 millones de euros aproximadamente)⁷⁹, lo que representa el 1,16% de su PIB. Por otro lado, España es el séptimo país europeo con más tropas (132.400), el cuarto país con más tropas terrestres sostenibles (6.350) y con más tropas terrestres desplegadas (42.046) (aunque esta cifra no tiene en cuenta el límite de 3.000 efectivos)⁸⁰.

Quizás uno de los mayores retrasos de España en materia de defensa es la investigación y el desarrollo en todas las áreas incluida la militar. Algo que España no termina de asumir es que quien tiene el conocimiento tiene en su poder la herramienta que le va a permitir evolucionar. Llama la atención, por ejemplo, que Suecia, con un presupuesto en defensa mucho más pequeño que España dedique mucho más a programas de investigación en este área (299,35 millones de euros

78 *El País*: El acuerdo para limitar a 3.000 los soldados españoles en el exterior puede estar obsoleto, 27/07/2008.

79 EDA: Defence Data of EDA participating Member States in 2007.

80 Ibid.

frente a los 276,69 millones de España). No obstante, España es el sexto país que más presupuesto destina a este campo precedida por Reino Unido (4.011,49), Francia (3.231), Alemania (1.213,43), Italia (341,13) y Suecia (299,35)⁸¹.

5.1 Posibles áreas de cooperación en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente

Hasta el momento, la única propuesta de cooperación sería en el ámbito de la Cooperación Estructurada Permanente ha sido la iniciativa francesa de incorporar a la PESD las fuerzas europeas ya existentes. Esto permitiría que la CEP comenzara ya con un buen nivel a la vez que dotaría de capacidades sólidas a la Unión Europea. Y si bien esta iniciativa es más que plausible, si la idea es crear un mecanismo abierto a todos, se debería poder asegurar la entrada a Euromarfor, Eurofor, Eurogendfor, etc. al resto de países europeos que estuvieran interesados, algo que no parece fácil pues son todas iniciativas con una larga trayectoria.

En el *Headline Goal 2010*⁸² y en la *Long Term Vision* de la EDA⁸³ se señalan distintas carencias de la PESD, lo que puede servir como guía para identificar posibles áreas de actuación en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente. Si el objetivo es dotar de más capacidades a la PESD, entonces serán las carencias en este área las que deberían guiar los objetivos de los Estados. Ambos documentos mencionan las debilidades de los Estados europeos en su conjunto para alcanzar los objetivos de la PESD. Además de las áreas de formación, logística y apoyo, donde en principio la cooperación sería menos problemática, se identifican otras áreas como la generación de fuerzas, el despliegue rápido, la sostenibilidad o la interoperabilidad de las fuerzas. Todas estas áreas son prioritarias para que la Unión Europea tenga a su disposición los elementos necesarios para poder desplegar misiones PESD de mayor envergadura que la actual. De hecho, en las Conclusiones de la Presidencia (diciembre 2008) los Estados, una vez más, vuelven a mostrar su intención de corregir la insuficiencia de medios disponibles para la UE (eso sí, sin plazos determinados) y

81 Ibid.

82 *Headline Goal 2010* approved by the General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004.

83 EDA: *An Initial Long-Term Vision. For European Defence Capability and Capacity Needs*. Endorsed by the Steering Board on 3 October 2006.

venideros”:desplegar 60.000 hombres en 60 días para una operación principal en la gama de operaciones

anima a la búsqueda de fórmulas innovadoras de especialización, de puesta en común de recursos, y de reparto de grandes proyectos de equipamiento para mejorar estas carencias⁸⁴. Entre las principales áreas en las que deberían centrarse los esfuerzos europeos –y por tanto, una futura Cooperación Estructurada Permanente–, encontramos las siguientes:

En cuanto al despliegue rápido, el *Headline Goal 2010*, aprobado a mediados del 2004, establece los parámetros para desarrollar las capacidades militares europeas para el año 2010, siendo el elemento más importante la creación de Agrupaciones Tácticas de intervención rápida, basadas en el concepto de los *Battlegroups*, unidades multinacionales capaces de llevar a cabo operaciones militares en todo el espectro de los conflictos. Estas formaciones, compuestas por 1.500 efectivos, teóricamente intensivas en tecnología y con un notable poder y capacidades, gozarán de apoyo naval y aéreo orgánico. En teoría se proyectarán con rapidez como respuesta a una crisis, sea formando una fuerza autónoma o como parte de una operación más extensa. Además de tener a disposición fuerzas de despliegue rápido, se pide que esas fuerzas sean flexibles para que se puedan adaptar a cualquier escenario, pues se prevé que en el futuro se presentarán cada vez con más frecuencia, escenarios inesperados donde la capacidad de reacción rápida será vital. Algo a tener en cuenta es que no sólo es necesario tener fuerzas de despliegue rápido –que de hecho ya existen– sino que además hay que ser capaces de desplegarlas. Toda la inversión realizada para tener fuerzas de este tipo, se pierde si no se utilizan cuando son necesarias. Así, uno de los principales problemas con estas fuerzas es que, llegado el momento, no siempre son desplegadas. Esto se debe a diferentes razones en cada caso, pero una de las causas más frecuentes por las que no se despliega en un número suficiente de fuerzas es que no existe un buen reparto de gastos entre los Estados, siendo los que despliegan los que asumen la mayor carga económica. Si se estableciera otro sistema de reparto económico más justo se solucionaría una parte importante del problema actual.

84 Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política de Seguridad y Defensa (PESD). Anexo 2 de las Conclusiones de la Presidencia. Bruselas, 11 y 12 de diciembre 2008. En este anexo se mencionan las tareas concretas que deberán ser capaces de efectuar los Estados “en los años venideros”: desplegar 60.000 hombres en 60 días para una operación principal en la gama de operaciones previstas en el objetivo principal 2010 y el objetivo principal civil 2010, de planificar y llevar a cabo simultáneamente: dos operaciones importantes de estabilización y reconstrucción, con un componente civil adaptado, apoyado por un máximo de 10.000 hombres durante al menos dos años; dos operaciones de respuesta rápida por un periodo limitado, utilizando en particular las agrupaciones tácticas de la UE; una operación de evacuación urgente de ciudadanos europeos (en menos de 10 días); una misión de vigilancia/prohibición marítima o aérea; una operación civil y militar de ayuda humanitaria prorrogable a 90 días; una docena de misiones civiles PESD de distintos formatos, incluso en situación de reacción rápida, e incluida una misión importante (de hasta 3.000 expertos) que pudiera prorrogarse varios años.

Para efectuar un despliegue rápido también es necesario disponer de medios de transporte aéreo y marítimo estratégicos. Ambos son importantes para ser capaces de desplegar a grandes distancias de Europa. Deben destacarse aquí los programas de la EDA que están en marcha para mejorar la capacidad de transporte aéreo en operaciones militares. En concreto, se está abordando seriamente el problema de la falta de helicópteros⁸⁵, que no es sólo una escasez de los mismos, sino también –en algunos casos– una falta de formación de los pilotos, no siempre acostumbrados a volar en condiciones extremas de calor, sequedad y viento⁸⁶.

La generación de fuerzas y la sostenibilidad también son dos aspectos que pueden ser un área a desarrollar a través de la CEP. La sostenibilidad de las fuerzas por al menos 30 días es importante en el caso de los grupos de despliegue rápido para que puedan desempeñar su trabajo en el terreno desde el primer momento; pero también es importante la sostenibilidad de la misión, para lo que es necesario que haya un número suficiente de fuerzas disponibles para poder mantener una operación desplegada el tiempo que haga falta. Aunque todos los estudios en marcha prevén unos ejércitos con menos personal y con mayor capacidad tecnológica, lo cierto es que no se pueden descartar futuros conflictos en los que sea necesario un número importante de tropas sobre el terreno. En este sentido, la Agencia Europea de la Defensa, en su *Long Term Vision*, señala como alternativa a mantener un alto número de fuerzas permanentes, cuyo coste es muy elevado, un mayor uso de personal en la reserva⁸⁷. La generación de fuerzas en la Unión Europea ha dado más de un problema hasta el momento por la voluntad del Consejo de desplegar misiones con un elevado número de efectivos y la incapacidad de los Estados de cubrir todas las plazas. De hecho, durante el año 2007, los Estados miembros en su conjunto sólo desplegaron el 4,2% de sus tropas frente al 13,7% de Estados Unidos⁸⁸. Un riesgo que se corre con esto es que se recurra a los grupos de despliegue rápido (en cualquiera de sus formas) para poner en marcha misiones y no se sea capaz de generar el suficiente número de fuerzas para reemplazar en un tiempo rápido a esos grupos. Este tipo de agrupaciones tácticas deben verse como una solución transitoria

85 EDA: *EU Defence Ministers pledge to address helicopters shortages for crisis operations*. Press Release. Brussels, 26 May 2008.

86 *House of Lords: Current Developments in European Defence Policy: Report with Evidence*. European Union Committee. 20th Report of Session 2007-08. 26 June 2008 (Q28).

87 Algunos países nórdicos generan sus fuerzas contratando a soldados para cada misión específica.

88 Estados Unidos tiene alrededor de 1.379.551 militares, de los que 187.600 fueron desplegados durante 2007 (13,6%). Los 26 Estados miembros de la Unión Europea que participan en la EDA tienen 1.836.882 de efectivos, de los que 77.900 fueron desplegados ese mismo año (4,2%). Fuente: EDA: *Defence Data 2007*.

que dé un margen de tiempo a los Estados para poner en marcha todas las capacidades que necesiten. No obstante, el problema se trataría en muchos casos no tanto de una falta de efectivos, como de una falta de recursos económicos para hacer frente a los gastos de despliegue, igual que ocurre en el caso de los despliegues rápidos. Una vez más, parece claro que disponer de un sistema más justo del reparto de gastos tendría un impacto importante en la generación de fuerzas.

Junto con el despliegue rápido también está la falta de interoperabilidad actual de las fuerzas. De hecho, es uno de los mayores problemas de las operaciones multinacionales y de la PESD, al utilizar cada nación procedimientos, lenguajes y programas de formación diferentes. La adquisición y creación de nuevas capacidades conjuntas haría que paulatinamente se crearan sinergias que mejorarán la interoperabilidad de las fuerzas. En este área, no sólo es importante que exista interoperabilidad entre los distintos cuerpos del ejército que envía una nación, sino que también lo es que exista interoperabilidad entre los ejércitos de los distintos Estados y entre los componentes civiles y militares desplegados en el terreno. La interoperabilidad tiene un impacto en el funcionamiento global de una misión, por lo que es importante el desarrollo de procedimientos, conceptos, acuerdos de mando y control conjuntos y equipos compatibles. No obstante, ésta es un área que despierta muchas suspicacias entre los Estados, pues si bien es uno de los criterios más importantes si se quieren poner en marcha proyectos comunes, también es uno de los que más tensiones generan al luchar cada Estado para que se utilice su tecnología o sus procedimientos. También parece apropiado señalar aquí el evidente cambio de mentalidad que debe haber en las actuales fuerzas armadas europeas. Lo que se demanda cada vez más es que, ante un conflicto, se reaccione con una aproximación integrada (*comprehensive approach*), donde además de la integración de las distintas fuerzas, es necesaria la sinergia con los elementos civiles de la misión y con los actores civiles presentes en el terreno. Esto significa que se debe analizar mucho más cómo funcionan otros actores para poder así establecer objetivos comunes, o si es imposible, al menos establecer objetivos que no sean contradictorios. La mejora de la interoperabilidad requerirá no sólo programas conjuntos en materia tecnológica, sino también una mayor formación que facilite la interacción con otros actores.

El área de la logística ha sido especialmente identificada desde los primeros despliegues de las misiones PESD como una de las menos desarrolladas, y son cada vez más importantes en las misiones PESD pues de ellas depende un buen despliegue en el terreno. En este sentido, la interoperabilidad de las fuerzas es esencial y se debería trabajar en ello compartiendo más información y realizando

más ejercicios conjuntos. Una buena logística, con una base multinacional, tendría un impacto en la sostenibilidad de las tropas, así como en la rapidez y precisión de los despliegues. En este punto debe destacarse el último paso dado por nuestro país, que será uno de los principales contribuyentes al programa de inversión conjunta en innovación y tecnologías⁸⁹ de la EDA que pretende resolver los problemas de arquitectura integrada de comunicación. En dicho programa nuestro país contribuye con un total de dos millones de euros, y participa junto con otros diez Estados (Alemania, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Polonia y Noruega).

La formación es una de las áreas en las que más fácil se ve la cooperación entre los respectivos ejércitos y donde menos dificultades aparentes hay. La continuación de programas conjuntos facilitaría la actuación europea en el terreno, algo que ha dado problemas en misiones pasadas por no existir estándares comunes. Así, se podrían establecer programas de formación conjuntos en el área de la defensa europea y programas de intercambio similares al programa Erasmus o Sócrates, lo que facilitaría el conocimiento de los ejércitos de otros países. Para esto sería necesario que los actuales programas de formación convergieran lo más posible. Otra posibilidad sería utilizar la estructura ya existente (aunque poco desarrollada) de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa para impartir cursos específicos sobre defensa europea a todos los niveles y que incluso hubieran módulos comunes a la formación de todos los ejércitos nacionales sobre defensa y seguridad europeas que se impartieran tanto en la Escuela Europea como en las respectivas Escuelas nacionales.

Por otro lado, y como ya se ha señalado, se está apostando por una aproximación integrada para afrontar los conflictos. Esto necesariamente conllevará una formación específica de las fuerzas para interactuar con otros actores de la misión y presentes en el terreno. La realización de un mayor número de ejercicios conjuntos mejoraría la actual relación entre elementos civiles y militares de una misión PESD, a la vez que ayudaría al entendimiento común. De igual modo, la realización de estos ejercicios con otros actores que previsiblemente se puedan encontrar en el terreno (como ONG u otros organismos internacionales), puede ser de mucha utilidad para crear conciencia sobre la necesidad de generar sinergias comunes que converjan en un mismo objetivo. También será necesario que exista una formación específica para que las fuerzas tengan una mayor concienciación sobre el terreno en el que despliegan y sobre la cultura y los valores de la población local. El primero de estos

89 European Defence Agency (EDA): Bulletin N9, July, 2008, p. 38.

dos últimos aspectos es importante para mejorar la seguridad de las tropas desplegadas; mientras que el segundo aspecto está relacionado con la apropiación local, elemento cada vez más importante para que las políticas y prácticas puestas en marcha en el terreno tengan buena acogida entre la población local.

Las capacidades deben desarrollarse hasta alcanzar el número necesario para que la PESD pueda ser un instrumento efectivo. Aunque las capacidades nacionales siempre serán bienvenidas y de hecho son las que más proliferan en estos momentos, la idea de la CEP es crear más capacidades multinacionales que minimicen los actuales problemas de interoperabilidad. Aquí debería incluirse la iniciativa francesa de integrar las fuerzas europeas ya existentes. La forma más fácil de desarrollar nuevas capacidades vendría a través de la puesta en común (*pooling*), que ya se ha explicado en otro apartado anterior y que supone un ahorro económico a tener en cuenta. Es importante, por tanto, conocer las prioridades de la PESD en cada momento y las necesidades de cada misión en particular para poder ofrecer las capacidades adecuadas. Otro elemento del desarrollo de capacidades conjunto es que se hace necesario un mayor intercambio de información para evitar el exceso o escasez de una capacidad determinada, a la vez que se cubren las necesidades nacionales de cada uno de los Estados. Por tanto, deberían también desarrollarse nuevas fórmulas de intercambio de información entre los Estados participantes en la CEP.

Como ya se ha señalado, si la UE quiere llevar a cabo su política de responsabilidad internacional deberá dotarse militarmente y paliar su déficit de capacidades. Desafortunadamente, uno de los mayores obstáculos a esto es la actual inexistencia de un mercado europeo homogéneo y uniforme, habiendo más bien un mercado fragmentado que es incapaz de integrarse y consolidarse. Un dato que puede demostrar esto último es el hecho de que en Europa existen algo más de 750 empresas de armamento que suponen –en comparación a los EE UU–, que Europa cuenta con tres veces más de las que tienen los EE UU en estos momentos. Quizás sería interesante que se llevara a cabo una agrupación de cara a conseguir que las empresas europeas fuesen más competitivas. Otro rasgo que marca nuestra industria es el hecho de que su viabilidad depende muchísimo del volumen de fabricación de productos o servicios relacionados con la defensa. En las tres principales empresas europeas de armamento como son BAE Systems, Aerospatiale MATRA y Thompson-CSF el porcentaje de venta de productos relacionados con la defensa en relación con el volumen total de producción es de un 78,4%, mientras que para el caso de las empresas norteamericanas con más peso es del 42,8%. Como vemos, la excesiva dependencia del volumen de producción en materia defensiva de dichas empresas condiciona gravemente su competitividad.

Otro elemento que caracteriza a la industria europea de defensa es el hecho de que la producción se concentra principalmente en el Reino Unido, Francia y Alemania. A esto hay que añadirle que en algunas de las empresas más representativas de la industria europea de defensa la presencia estatal es muy importante, lo que puede resultar un freno importante para el desarrollo de dichas empresas. Sin embargo, el factor que más condiciona el desarrollo de esta industria es, sin lugar a dudas, la reducción de los presupuestos de defensa a nivel europeo, cuestión esta que condiciona la demanda en dicho mercado.

Como se desprende de los datos ofrecidos por la Agencia Europea de Defensa durante el año 2007, el gasto total en materia de defensa de 26 de los Estados miembros de la UE supuso un total de 204.000 millones de euros⁹⁰. En dichas estadísticas destaca el esfuerzo realizado por el Reino Unido, que tuvo un gasto de 50.310 millones de euros; Francia, que llegó a gastar 44.273 millones; Alemania con unos 31.090 millones, e Italia con unos 20.932 millones. En un segundo plano, destacan España con un total de 12.219 millones y Holanda con unos 8.388 millones. Estos países conformarían el grueso mayoritario del esfuerzo comunitario en materia de defensa. El resto de los países que conforman el proyecto comunitario, a excepción de Dinamarca, llevaron a cabo en conjunto un esfuerzo económico inferior a los 37.000 millones de euros. Por lo tanto, son ocho los Estados miembros de la UE los que contribuyen con el 82% del gasto total que la UE destina a cuestiones de defensa. Estas cifras en conjunto, sitúan a la Unión Europea como la organización que más invierte en defensa después de Estados Unidos (unos 454.000 millones de euros)⁹¹; sin embargo, el principal obstáculo es que el gasto total en defensa es gestionado a través de 26 Estados con intereses distintos. Uno de los grandes pasos que deberían darse en la Unión Europea sería la creación de planes de defensa comunes, de forma que los presupuestos, aunque continuaran gestionándose a 26, se dedicaran a esfuerzos europeos. También sería un gran paso —que podría darse dentro de la Cooperación Estructurada Permanente—, que parte del presupuesto nacional de defensa se gestionara de forma común por los 26 Estados o por aquellos miembros de la CEP para financiar planes de defensa europeos.

Estos planes de defensa europeos tendrían que, entre uno de sus objetivos, mejorar todas las áreas identificadas anteriormente como carencias estableciendo programas conjuntos de investigación y desarrollo (I+D). La mayoría de los Estados miembros

90 EDA: *Defence Data of EDA participating Member States in 2007*.

91 EDA: *Defence Data of EDA participating Member States in 2007* y SIPRI Yearbook 2008: *Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford 2008. Appendix 5A.

dedican muy poco presupuesto a I+D en defensa. Frente al 4,7% que se invierte a nivel europeo, hay un 12,4% de inversión en este área en Estados Unidos⁹². Destinar mayores esfuerzos a I+D es una de las claves para transformar las fuerzas armadas actuales en fuerzas armadas del futuro. En el Plan de Desarrollo de Capacidades se identifican doce áreas en las que empezar a trabajar para mejorar las capacidades de la Unión Europea y que deberían formar la base de futuros planes europeos: incremento del número de helicópteros; apoyo médico; mejora en la defensa química, biológica, radiológica y nuclear; implicaciones militares de las aproximaciones integradas; medidas para contrarrestar los sistemas portátiles de defensa antiaéreos; inteligencia militar y formación cultural y de idiomas; apoyo logístico a terceras partes, etc.⁹³. Mejores tecnologías conducirán a despliegues más rápidos, a mayor sostenibilidad de las tropas, a mejoras en la protección de tropas y a mejores análisis de la información, todas ellas identificadas como áreas críticas desde hace tiempo.

Además, invertir en I+D repercutirá en el crecimiento de las industrias de defensa europeas. Algo a tener claro, no obstante, es que se debe hacer una selección clara de aquellas áreas en las que se necesita investigar, asegurándose que los programas de I+D cubren necesidades concretas de los Estados en defensa, que deben verse como clientes exigentes ante las empresas (sean estas estatales o privadas). También hay que tener claro que los planes o acuerdos europeos para mejorar las capacidades de la PESD no deben adoptarse con el fin de proteger o beneficiar a una industria de defensa en concreto. La idea es concentrar los esfuerzos en áreas que puedan marcar una diferencia en el terreno a nivel europeo. Esto debería conducir a un impulso de la industria de la defensa europea que la convierta en una industria competitiva, centrada en los retos del futuro y no en la fabricación de armamento convencional más propio de conflictos pasados. Si los Estados deben adaptarse al nuevo papel que van a desempeñar sus ejércitos, las industrias europeas deben adecuarse a la revolución tecnológica que demandan las fuerzas armadas.

Para obtener mejores resultados también es importante evitar duplicaciones, que sólo conducen a un mayor gasto en defensa. Lo más eficiente son los planes de desarrollo conjunto, porque están centrados en intereses comunes, pueden aportar las mejores tecnologías de cada Estado, los gastos son compartidos, y como consecuencia, los productos finales suelen ser mucho mejores que los productos nacionales si se han gestionado bien.

92 EDA: *European-United States Defence Expenditure in 2007*. Brussels, December 2008, p. 10.

93 European Union: *Development of European Military Capabilities*. European Security and Defence Policy. September 2008.

Una de las principales desventajas –ya identificadas– de los proyectos de cooperación en materia de defensa es el intercambio de información. Como es normal, cada Estado tiene sus propios intereses nacionales e industriales y, por tanto, su propia información confidencial. En la mayoría de ocasiones participar en actividades conjuntas implicará una mayor transparencia en el intercambio de datos, por lo que es posible que algunos Estados antepongan su información a la cooperación. Un ejemplo de esto es el satélite Hellios, impulsado por Francia, España e Italia, y cuyas imágenes son analizadas individualmente por cada uno de los Estados y no de forma conjunta⁹⁴. Esto es algo en lo que se debe seguir trabajando para que, aunque los intereses nacionales sigan teniendo un papel importante en la toma de decisiones en materia de defensa europea, la tendencia sea a integrar cada vez más los distintos intereses nacionales y los intereses propios de la UE en su conjunto.

Las posibilidades de colaboración en materia de defensa son infinitas. Cuanta más confianza y transparencia haya entre Estados mayores serán los proyectos que se pongan en marcha. Entre las ventajas de cooperar se puede destacar el disponer de capacidades a un precio menor que si se adquirieran a nivel nacional, mejorar la interoperabilidad de las fuerzas multinacionales, obtener un mayor crédito político al ser percibidos como socios constructivos, y mantener y promover la tecnología e industria de la defensa europea⁹⁵. Algo que no debe olvidarse, no obstante, es que el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente es un medio a disposición de los Estados para cooperar y no un fin en sí mismo. Así, el objetivo no debería ser crear una nueva iniciativa de cooperación, sino utilizar esa iniciativa para disponer de más capacidades y crear convergencias entre los ejércitos europeos.

94 Wouters, Patrick: *Balancing Defence and Security efforts with a Permanently Structure Scorecard*, Egmont Papers 23 (June 2008), p. 18.

95 Darnis, Jean-Pierre, Gasparini, Giovanni, *et al.*: *Lessons learned from European defence equipment programmes*, Occasional Paper nº 69, Institute for Security Studies (October 2007), pp. 12-13.

6. El Impacto de la Cooperación Estructurada Permanente en la PESD y en la OTAN

Aunque la UE está llevando a cabo un gran esfuerzo por mejorar su capacidad operacional y militar, el grado de dependencia de la OTAN sigue siendo alto, lo que contribuye a limitar el margen de maniobra y el poder de intervención de la Unión Europea.

No debemos olvidar que actualmente son 19 los Estados miembros de la UE que son a su vez miembros de la OTAN, algo que no es una cuestión baladí, porque esta organización regional se ha presentado durante mucho tiempo como la principal garante de la seguridad y la defensa del espacio europeo, y estas reminiscencias quedan e influyen de alguna u otra manera en la concepción de la seguridad y defensa de los europeos. De hecho, el Tratado de Lisboa recoge expresamente en el artículo 2D de su protocolo sobre la Cooperación Estructurada Permanente, establecida por el artículo 28A del Tratado de la Unión Europea, la necesidad de respetar los compromisos asumidos por los Estados miembros de la UE que son a su vez miembros de la OTAN.

Como hemos indicado anteriormente, el avance de la PESD, que se ve potenciado con el desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente, exige que nos replanteemos de nuevo la relación existente entre la OTAN y la UE. Con la Cooperación Estructurada Permanente se acentuaría la interdependencia militar entre los Estados miembros de la UE que participarían en dicho mecanismo, con lo que se ampliaría y fortalecería la PESD. En este sentido, la CEP debe verse como un mecanismo que permitirá que la PESD complemente las capacidades de la

OTAN. En ningún caso el objetivo europeo es rivalizar o distanciarse de esta organización, sino más bien hacerse con capacidades propias que le darán más autonomía cuando la UE decida actuar en solitario, y más complementariedad cuando lo haga junto a la OTAN.

Los países miembros de la UE que a su vez forman parte de la OTAN se encuentran ante una situación difícil de gestionar porque la UE sigue asumiendo cada vez mayores responsabilidades internacionales que se traducen, a su vez, en un aumento de los esfuerzos en materia de seguridad y defensa que deben hacer los Estados miembros. Por otro lado, con la entrada de Francia en las estructuras militares de la OTAN se da un empujón definitivo a la consolidación del proceso que se viene registrando tiempo atrás, y que consiste en “europeizar la OTAN”. Mediante este proceso los Estados europeos que formen parte al mismo tiempo de ambas entidades pueden intentar evitar incurrir en duplicidades y conseguir invertir sus partidas presupuestarias y recursos de manera más eficiente. Aunque parece que con la entrada de Francia en la estructura militar de la OTAN, los partidarios de esta organización salen fortalecidos, hay que remarcar el hecho de que Francia ha condicionado dicha reintegración plena en la estructura militar de la OTAN al avance en materia de autonomía de la PESD. En este sentido, hay que recordar también que la situación actual de la industria europea de defensa se encuentra en una fase primaria donde necesita encontrar una manera eficiente de cooperar con la industria de defensa de los EE UU, siendo el establecimiento de un auténtico mercado europeo de defensa una cuestión pendiente. La CEP debería ser entendida en este escenario como una oportunidad más para avanzar en un mercado común de la defensa.

A lo anterior hay que añadir que en la UE existe un bloque de países de la zona oriental que siempre ha registrado posturas más cercanas a los planteamientos intervencionistas de los EE UU. Con los dos últimos procesos de ampliación dicha posibilidad de influencia puede aumentar. Esto es importante porque si nos preguntamos si la participación en el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente puede o no suponer un avance en relación a la PESD y un alejamiento de la OTAN (al tratarse de un mecanismo flexible donde la sinergia institucional se presenta como algo clave), el hecho de que estos países manifiesten su voluntad de participar y después abandonen, puede presentarse como un serio hándicap a superar por parte de los decisores comunitarios. Es importante, por tanto, que la idea principal sobre la que se desarrolle la CEP sea la complementariedad y no la rivalidad con la OTAN. De hecho, la embajadora americana ante la OTAN –Victoria

Nuland–, respaldó a principios de 2008 que la UE fortaleciera sus capacidades de seguridad y defensa para que pudiera actuar de forma autónoma⁹⁶. Esto debe entenderse como una superación del periodo de desconfianza por parte de Estados Unidos al desarrollo de la defensa europea y una oportunidad para atraer a los miembros de la UE más atlantistas.

Así, la UE puede optar por una vía intermedia entre la dependencia e independencia total en relación con la OTAN, de manera que poco a poco vaya gozando y asumiendo una mayor independencia. Esta asunción progresiva de autonomía de actuación permitirá a la UE compaginar el desarrollo de su Política Europea de Seguridad y Defensa con el cumplimiento de sus responsabilidades en el plano exterior.

También conviene señalar que, conforme a la EES, mejorando las relaciones con la OTAN la UE vería materializado uno de sus principales objetivos de proyección exterior al decantarse por el fomento de plataformas multilaterales. Junto con esto último debemos destacar el hecho de la apuesta tan clara y contundente que la UE lleva a cabo en relación con el multilateralismo y la cooperación entre Estados como instrumento para hacer frente a la nueva situación internacional. Además, a lo largo de todo el documento se deja patente la intención que tiene de asumir progresivamente un papel de actor global en el área de la seguridad más allá del de la economía, donde desde sus inicios se ha movido cómodamente. Una UE que consiga desarrollar tanto los lazos de solidaridad entre los distintos países miembros como la convergencia de intereses, está en condiciones de contribuir a garantizar la seguridad internacional y de asumir más responsabilidad en la gestión de la globalización. La Unión Europea se ha propuesto contribuir al desarrollo de una sociedad internacional de manera que ésta sea más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y que contribuyan a la consolidación de un orden internacional basado en el derecho.

96 “So I am here today in Paris to say that we agree with France – Europe needs, the United States needs, NATO needs, the democratic world needs – a stronger, more capable European defense capacity. An ESDP with only soft power is not enough. As we look to the French Presidency of the EU this summer, we hope France will lead an effort to strengthen European defense spending, upgrade European military capabilities with badly needed investment in helicopters, UAVs, special forces, interoperable communications and counterinsurgency trained soldiers and civilians. Because President Sarkozy is right – “NATO cannot be everywhere. (...) Europe needs a place where it can act independently, and we need a Europe that is able and willing to do so in defense of our common interests and values”. U.S. Ambassador to NATO Victoria Nuland’s Speech in Paris. Ambassador discusses strengthening global security in Europe. Paris, France (February 22, 2008). En <http://usinfo.state.gov>.

Otra cuestión a destacar en cuanto al marco estratégico de la UE es la doctrina de la Seguridad Humana (2004)⁹⁷ que se presenta como un complemento del *Documento Solana*. En dicha doctrina se percibe de manera clara la apuesta clara por el multilateralismo, que implica trabajar con instituciones internacionales a través de procedimientos internacionales. Supone además, la creación de normas y reglas de juego comunes y la resolución de problemas a través de la cooperación y del respeto de las normas comúnmente consensuadas. En relación con la prevención y resolución de conflictos esta estrategia se presenta como una de las más importantes para la UE al cooperar ésta con otras organizaciones internacionales o regionales para hacer frente a situaciones de crisis.

Debe mencionarse igualmente el esfuerzo que está llevando a cabo la UE en relación con la transformación de su defensa como consecuencia de la aparición de nuevas amenazas transnacionales, como el terrorismo internacional. El paradigma defensivo ha cambiado y el marco estratégico lo ha recogido expresamente. Así, y debido a la transformación de las amenazas, la Unión Europea debe adaptarse a estos nuevos riesgos. Lo primero que ha hecho ha sido cambiar el territorio por los seres humanos como sujeto predilecto de su esfuerzo defensivo. De hecho, las amenazas transnacionales demandan una mayor proyección e interoperabilidad de las fuerzas de la UE de cara a poder contrarrestarlas. Es en este punto donde debemos destacar la importancia que tienen tanto la CEP –al erigirse en la plataforma de cooperación y de mejora interna de la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas al servicio de la UE–, como de la funcionalidad del paquete de acuerdos Berlín-Plus de la OTAN. Dentro de este paquete de acuerdos se están llevando a cabo programas de capacitación y mejora de la interoperabilidad donde también participan los principales Estados miembros de la UE. La principal consecuencia de todo esto es que los Estados miembros de la UE que participan en el mismo están consiguiendo evitar incurrir en duplicidades y gastos innecesarios.

97 Study Group on Europe's Security Capabilities: *A Human Security Doctrine for Europe*. Barcelona, 15 September 2004. <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>.

7. Conclusiones y propuestas para España

La Política Europea de Seguridad y Defensa necesita dar un paso decisivo en el área de la seguridad y ese paso pasa por avanzar en las capacidades militares y civiles. Si bien las misiones civiles son las que más abundan en el área de la PESD, su forma de despliegue y todo lo relacionado con la logística, es bastante caótico por la falta de experiencia de los Estados en el lanzamiento de este tipo de misiones, e incluso por la falta de expertos. La parte militar es, sin embargo, totalmente diferente. Mientras que los Estados son capaces de desplegar cientos de efectivos, el problema radica en distintas razones: por un lado, éste es un área sensible para los Estados (porque la ven como el último reducto de su soberanía) y para la opinión pública (no siempre a favor de despliegues en el exterior); y, por otro lado, existe una falta de capacidades en materia de defensa, una falta de compromiso en el despliegue de las capacidades ya existentes, y un reparto injusto de los gastos derivados de estos despliegues. Son varias, pues, las áreas en las que los Estados y la Unión Europea deben trabajar para que la UE llegue a disponer de los instrumentos necesarios que la conviertan en un actor internacional sólido.

Tanto la Unión Europea como sus Estados miembros deben ser más sensibles ante la opinión pública, dando mayor información que conduzca a una mejor comprensión del papel actual de las fuerzas armadas, ya que buena parte de los ciudadanos siguen concibiendo que sólo hacen la guerra. Esta visión, proveniente de décadas pasadas, ha cambiado en la actualidad, siendo los ejércitos elementos indispensables para el mantenimiento de la paz y la reconstrucción posconflicto. Por tanto, habría que hacer más énfasis en la idea de que si bien la defensa no es un bien tangible, y por tanto los ciudadanos pueden no percibir su importancia, ésta es necesaria para garantizar la seguridad que les permite hacer una vida normal.

Es importante que los Estados se comprometan con el desarrollo de capacidades militares más allá de sus intereses nacionales, pues sin su necesaria colaboración el papel como actor de seguridad global que la Unión Europea quiere desempeñar se hace imposible. La Cooperación Estructurada Permanente se presenta como una plataforma importante para potenciar la mejora de las capacidades militares al servicio de la UE. La flexibilidad en cuanto a su participación y su procedimiento de ejecución permiten albergar esperanzas en cuanto al futuro desarrollo de la PESD. Pero esta capacidad potencial no está exenta de peligros y riesgos que pueden restar potencial y eficacia a la CEP. *Grosso modo*, podemos señalar por ejemplo, cómo la falta de incentivos para participar en este mecanismo es considerable. Todavía no se ha resuelto el tema de la asignación presupuestaria ni se ha determinado con claridad el procedimiento de planeamiento colectivo. Estos problemas seguramente se resolverán a través de medidas políticas más amplias por parte de los parlamentos nacionales que denoten su apuesta clara y contundente por la Política Europea de Seguridad y Defensa. En este sentido, se espera que la sinergia institucional que dicho mecanismo garantiza motive e incentive la participación de todos los Estados miembros de la UE. Ahora sólo falta que los Estados decidan apostar por este mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente con vistas a ir materializando objetivos que favorezcan la seguridad y la defensa europea.

La PESD va indisolublemente unida a la voluntad política y al compromiso de los Estados miembros y sin éstos, la PESD será siempre una atractiva ilusión⁹⁸. Es difícil entender que los Estados repitan constantemente su voluntad de contribuir a la mejora de la PESD y la PESC en todos los Consejos Europeos, pero que no sean capaces de aportar sus capacidades cuando se les piden desde Bruselas. En muchas ocasiones esto puede deberse a coyunturas nacionales que lo impiden, pero la mayoría de las veces se debe a una falta de compromisos serios. Si los Estados no envían capacidades porque no tienen, pero a su vez se han comprometido a enviarlas, entonces tendrán que generar esas capacidades para hacer frente a sus compromisos.

A lo largo del trabajo se ha señalado en distintas ocasiones las dificultades económicas de la generación de fuerzas. El mecanismo ATHENA es un sistema

98 Tal y como señala Jean-Yves Haine, las misiones PESD se caracterizan por su alto nivel de cooperación entre los Estados: para entender la crisis, para resolverla y para aceptar los riesgos que implica, lo que a su vez conlleva un alto nivel de voluntad política, sin la que la PESD no puede funcionar (Haine, Jean-Yves: *ISIS Europe – European Security Review* nº39 (July 2008), p. 2.

injusto que penaliza a los Estados contribuyentes, y la participación en los *Battlegroups* obliga a los Estados en espera a correr con los gastos en caso de ser su grupo desplegado. Estos sistemas parecen pensados para que los Estados que quieran contribuir finalmente no lo hagan por su coste económico. Existen otras modalidades de pago de operaciones militares más justas que deberían ser analizadas y adoptadas en el seno de la Unión Europea. Cuanto más justa sea la forma de pago, menos dificultades habrá para generar capacidades.

Uno de los problemas que se encuentran en modalidades de cooperación como la Estructurada Permanente y la Reforzada, al igual que en la Agencia Europea de Defensa, es que, aunque están abiertas a la participación de todos los miembros de la Unión, en realidad son pocos los Estados que reúnen los requisitos de capacitación exigidos para poder participar. Con esto lo que queremos decir es que con estos mecanismos de cooperación, se pueden abrir brechas intracomunitarias que conduzcan a que en Europa se registren distintas velocidades de crecimiento, haciendo constatar, por tanto, la existencia de dos o tres “Europas”. Cuestión esta que puede perjudicar claramente tanto al buen funcionamiento como el devenir de la propia UE. Esta es la razón por la que los decisores comunitarios se marcaron como objetivo el empleo de mecanismos de cooperación flexibles para garantizar el triunfo de sinergias institucionales. Como sabemos, existen varias visiones distintas del papel de Europa sobre la mesa y estas modalidades de cooperación flexible tienen la facultad de ir definiendo complicidades y sinergias en torno a una serie de prioridades para la política del conjunto de la Unión. Es decir: se impulsa en una primera fase y de manera bilateral la toma de decisiones en ámbitos concretos para, posteriormente e invitando a otros Estados a unirse, reproducir el debate en otros foros con repercusiones en la política internacional. En síntesis, las iniciativas de cooperación flexibles, aunque en un principio sólo involucran a un número determinado de Estados, con el tiempo se transforman en cuestiones multilaterales. Se abre, por tanto, un espacio de negociación y contacto con los demás Estados que muchas veces acaban formulando su parecer sobre opciones predefinidas, eliminando o disminuyendo el espacio para otras alternativas posibles.

Por lo tanto, si tenemos en cuenta que el proyecto de la UE está sometido continuamente a procesos de ampliación, el mecanismo de la CEP se presenta como una buena oportunidad para garantizar la integración de los nuevos Estados en todas las dimensiones que implique la PESD. Además, al ser flexible y estar abierto a la incorporación de nuevos miembros se convierte en la mejor plataforma posible para garantizar la participación de los pequeños y medianos países que conforman el proyecto comunitario. De esta forma, los posibles problemas que podrían derivarse de la geometría variable o de la Europa de dos velocidades se ven limados y

solventados de cara a la consecución de un adecuado desarrollo del proceso de europeización en materia de seguridad y defensa. El Tratado de Lisboa, en su artículo 42.3, obliga a los Estados miembros a comprometerse a mejorar de forma progresiva sus capacidades militares, siendo la Agencia Europea de Defensa la que determine las necesidades operativas en este ámbito; por lo que habría que señalar, que –independientemente de la CEP– la Unión está dispuesta a aumentar sus capacidades militares, sean los Estados parte de un mecanismo concreto de cooperación, o no.

De hecho, una de las críticas que se le pueden hacer a la CEP, es que es sólo una propuesta más de las muchas que se han planteado en el ámbito de la seguridad y la defensa en Europa. La Unión Europea tiende a crear, recrear, pensar, repensar y revisar mecanismos con mucha frecuencia; sin embargo, esos mecanismos o bien quedan en el olvido, o bien nunca se utilizan. La UE tiene el defecto innato de ir varios años por delante de sus posibilidades, y de querer avanzar mucho más de lo que en realidad puede. Porque la verdad es que los Estados miembros –en los momentos cruciales– han demostrado no ser tan europeístas como debieran, lastrando a la UE a ser un actor internacional flemático. La CEP no resolverá el problema de la PESD ni mucho menos el de la PESC hasta que no se resuelva el problema congénito de la falta de voluntades y compromisos políticos en el área de la seguridad y la defensa. Así, el mecanismo de cooperación estructurada permanente triunfará si es capaz de que se sumen poco a poco nuevos países que quieran respaldar la PESD con sus capacidades. Si no es así, la CEP derivará en otro instrumento más para los mismos países de siempre.

• Propuestas para España

España tiene ante sí la oportunidad de demostrar que está a la vanguardia del proceso de integración volcándose e intentando hacer efectivo y eficiente al mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente. Obviamente, no podemos considerar que nuestro país es el motor del que depende el futuro de esta plataforma de cooperación, pero sí que podemos pensar que puede convertirse en uno de sus principales promotores al poder establecer todo tipo de iniciativas que fomenten la colaboración y cooperación en materia de seguridad y defensa entre los distintos países que conforman el proyecto comunitario.

En este sentido, España tendrá que estar lo más próximo posible a los países más favorables a la integración como son en este caso, Alemania, Francia y Bélgica, en todas aquellas iniciativas que se encuadren dentro de este mecanismo. No podemos

olvidar el hecho de que nuestra implicación y participación en la CEP permitirá a nuestro país no sólo consolidar nuestro papel de potencia media dentro de la UE, sino también mejorar la eficacia de nuestra defensa.

Actualmente nuestro país participa en las distintas modalidades de cooperación que en materia de seguridad y defensa existen en el seno de la UE. De hecho, por nuestra capacidad económica, política y tecnológica, España se ha convertido en una pieza fundamental para el adecuado desarrollo de la PESD, porque aunque no tenga el poder de liderar grandes proyectos, sí que puede convertirse desde un plano positivo en un elemento dinamizador en cuanto a la consecución de apoyos y alianzas que favorezcan la aprobación y la correcta implementación de este tipo de proyectos. Pero a la vez y desde un plano negativo, nuestro país tiene la capacidad y el poder necesario para paralizar proyectos e iniciativas importantes dentro de este sector. Lo importante es tener claro que España no sólo puede ejercer un papel secundario con capacidad de paralización de proyectos, sino que puede tener la capacidad de iniciativa necesaria para dar pequeños pero importantes impulsos de cooperación que fomenten la colaboración y la confianza entre los distintos países de la UE en materia de seguridad y defensa.

Las propuestas que se presentan para España pretenden ser una orientación para promover el mecanismo de la CEP –bien en su formato actual o en otro similar–, y darle a España una mayor visibilidad durante su turno de presidencia.

- La ministra Chacón ya ha empezado a hablar claro sobre cuestiones de defensa, y esto es importante para atraer a la opinión pública. Ésta no tiene necesariamente por qué ser reacia a todo lo que tiene que ver con la defensa. La ciudadanía forma sus opiniones en función de la información que tiene y, por tanto, debe hacerse un esfuerzo importante para explicar por qué España debe aumentar el número de personal desplegado en misiones de mantenimiento de la paz o de gestión de crisis, cuáles son los intereses que España defiende fuera y cuáles son los beneficios de nuestra actuación. No puede pretenderse que la opinión pública apoye cuestiones que no entiende o cuestiones de las que tiene una información parcial. Así, el Ministerio de Defensa debería promover su imagen y su labor en el exterior a través de la celebración de más seminarios y congresos en instituciones públicas y privadas, a través de más apariciones en los medios de comunicación y a través de publicaciones con una mayor difusión que la actual. Es cierto que el Ministerio ya lleva unos años promoviendo jornadas y seminarios de defensa en distintas universidades y centros, y en esto es algo en lo que se debe seguir incidiendo; pero quizás debería informar mucho más a través de otros medios sobre la labor de las Fuerzas Armadas en el exterior.

- El límite de los 3.000 efectivos desplegados en el exterior es una barrera para la credibilidad de España. Esto le impide ser un líder a pesar de que existe voluntad política de serlo en este área. Al menos habría que aproximarse al 8% del número de efectivos desplegados para así poder tener cierto peso y credibilidad dentro de la PESD. Con la actual limitación sólo se tiene desplegado aproximadamente el 2,26% de nuestras fuerzas, lo que está muy lejos del 40% del que se empieza a hablar. La Ministra de Defensa ya ha reiterado su intención de eliminar el límite de 3.000 efectivos sin establecer ningún máximo a lo largo del 2009⁹⁹. Es importante que todas las fuerzas políticas apoyen esta iniciativa de aumentar las fuerzas desplegadas ya que los temas de defensa deberían tener el consenso de todas las partes. Por otro lado, superar el límite de los 3.000 no significa que permanentemente se deban tener desplegados todos los efectivos posibles, ya que ese número variará dependiendo del contexto internacional y de los compromisos puntuales que España adquiera en cada momento. En este sentido, España podría sacar partido a las fantásticas unidades Infantería de Marina y de Infantería Ligera para participar en un mayor número de *Battlegroups* o agrupaciones tácticas de despliegue rápido.
- Algo que ayudaría mucho a definir la postura de España, en cuanto a sus áreas de interés dentro de la CEP, sería una mayor concreción de los objetivos en política exterior de nuestro país y una mayor precisión de su marco estratégico. Esto aportaría una mayor información sobre los posibles escenarios de la participación de España, las carencias actuales, así como mayor eficacia y credibilidad. No debe olvidarse que detrás de todos los procesos de negociación están los intereses de los países, y España debería tener claros cuáles son los suyos, no sólo en defensa sino en política exterior en general, lo que le ayudaría a dejar de incurrir en contradicciones que le puedan llevar a restar credibilidad. Por esta razón, se recomienda que España se dote de mayores mecanismos de coordinación entre ministerios (Defensa, Exteriores, Interior y Presidencia) porque ello conducirá a tener más claros nuestros objetivos y a fortalecer nuestra posición en las negociaciones en Bruselas.
- También se recomienda a España que aproveche la amplia red de centros de investigación, fundaciones y universidades que han suscrito acuerdos de colaboración con el Ministerio de Defensa para analizar cuáles deberían ser las

99 Chacón, Carme: *Comparecencia para informar del desarrollo de las operaciones de paz en el exterior*. Congreso de los Diputados, 10 de diciembre de 2008, p. 13. www.mde.es.

prioridades de la acción española en el exterior, la evolución de los conflictos en los que España tiene intereses nacionales y las respuestas más adecuadas para abordarlos.

- España, si de verdad está dispuesta a formar parte del mecanismo de la CEP, debería intentar que se aprobara el Tratado de Lisboa durante nuestra presidencia, lo que nos daría una gran visibilidad dentro de Europa. A nuestro favor tenemos todo el 2009 para mantener reuniones con el resto de países y defender la aprobación del Tratado, ahora que Irlanda ha decidido darle una segunda oportunidad. En nuestra contra tenemos que la presidencia de la República Checa quizás no esté demasiado interesada en la Cooperación Estructurada por ser un país con tradición más atlantista; y tenemos la presidencia sueca, que con su trayectoria es posible que intente fomentar mucho más la parte civil que la militar de la PESD.
- La no aprobación del Tratado de Lisboa, que es algo posible y probable, no tiene por qué impedir que desaparezca el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente. Este mecanismo puede tener una segunda oportunidad más allá del Tratado de Lisboa y España debería aprovecharla. No existe ningún impedimento por el que los Estados no puedan adoptar un mecanismo de cooperación con el mismo o distinto nombre pero fuera del Tratado. Sería un mecanismo como el de la Cooperación Reforzada pero mucho más flexible. De comprobarse que el Tratado de Lisboa no tiene ninguna posibilidad, España debería impulsar un nuevo mecanismo similar al de la CEP aprovechando que el resto de países se han mostrado receptivos a una mayor cooperación en materia de defensa. El mecanismo de Cooperación que se acuerde debe marcar unos objetivos concretos y alcanzables, evitando retoricismos y generalizaciones que sólo conduzcan al fracaso y la frustración dentro de la PESD. Los objetivos que se acuerden, además de ser plausibles, deben ser realistas y de interés para todos los Estados.
- España debería promover la creación de un grupo informal de reflexión que trabaje a lo largo del año 2009 en las características del mecanismo de la CEP o de uno similar, que estudie las distintas formas de cooperación, los criterios a aplicar, los intereses concretos a defender y los escenarios de participación. Todo esto debería conducir a adoptar los primeros compromisos serios del mecanismo durante el primer semestre de 2010 coincidiendo con la presidencia española de la Unión Europea.
- Por otro lado, España debe tener claro que si vuelve a impulsar el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente debe comprometerse de verdad, pues se

corre el riesgo de ser expulsado, y eso es algo a lo que no puede arriesgarse. Por tanto, es importante que los compromisos que haga España sean realistas para poder alcanzarlos. Así, debería estar en contra de alcanzar un presupuesto para defensa del 2% del PIB como criterio de participación, pues sería un objetivo irrealista. El 1,2%-1,3% es una cifra más acorde con las posibilidades de España. Además, los criterios cualitativos en los que prime una mejora de las capacidades actuales son quizás los más adecuados por la situación económica internacional. Se trata de defender no tanto un incremento de los presupuestos en defensa, como una mayor efectividad de los actuales recursos económicos. Los criterios cualitativos son, desde este punto de vista, los más adecuados, pudiéndose utilizar para valorar la mejora de la formación de las tropas, la mejora en los sistemas de intercambio de información entre Estados, o la rapidez en la toma de decisiones o en el despliegue de fuerzas.

- En el área de la formación, se recomienda la potenciación y el fomento del intercambio de personal vinculado con los distintos ministerios de defensa de los países que conforman la UE. Así, España podría proponer la creación, no sólo de programas de intercambio entre militares, sino también entre investigadores y analistas de los ministerios de defensa de Europa. De igual modo, se propone que España proponga la creación de módulos comunes de formación para todos los ejércitos de la Unión Europea y con la participación de terceros Estados. Estos módulos estarían centrados en la PESC y en los instrumentos de la PESD y se pondrían en marcha aprovechando las estructuras ya existentes de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa. La creación de módulos de seguridad y defensa europeos a nivel nacional también es una oportunidad para que nuestros ejércitos estén cada vez más cerca de Europa y tengan un mayor conocimiento sobre sus distintos órganos y los procesos de toma de decisiones.
- La celebración de seminarios o jornadas entre las distintas empresas dedicadas a la defensa en España y en la Unión Europea sería un elemento de ayuda importante para identificar las posibilidades que la industria europea puede ofrecer para resolver las carencias en materia de capacidades y en tecnología. Estas reuniones también servirían para evitar duplicidad en programas de investigación e impulsar la especialización de las empresas. La segunda mitad del 2009 sería una buena fecha para una primera reunión, donde las empresas pudieran ofrecer sus proyectos a los Estados para alcanzar los objetivos previstos en el Protocolo de la CEP.
- España podría proponer el empleo de la CEP en materia de lucha contra el terrorismo internacional, de manera que consiga desarrollar más capacidades y consiga armonizar los recursos de los sistemas de inteligencia de los países que

conforman el proyecto comunitario. De igual forma, esta propuesta se podría hacer extensible al sistema de protección de fronteras en materia de lucha contra la inmigración ilegal. Tanto el terrorismo internacional como la inmigración ilegal son de vital importancia para la Unión Europea en general y para España en particular, por tanto, sería una idea a tener en cuenta proponer que la CEP se centre en la creación de capacidades y tecnología centradas en la lucha contra ambas amenazas. En el caso de la lucha contra el terrorismo, sería interesante crear un sistema seguro de intercambio de información de los distintos servicios de inteligencia, lo que además fomentaría la transparencia y la confianza entre Estados. En cuanto a la inmigración ilegal, la cooperación entre Estados podría dirigirse hacia un fortalecimiento de los esfuerzos que ya se están llevando a cabo a través de FRONTEX y de la misión ATALANTA.

- España podría promover la creación de un órgano de planificación estratégica entre los países interesados en la CEP con el objetivo de coordinar todos los esfuerzos en materia de cooperación y colaboración securitaria y defensiva que se llevan a cabo en el seno de la UE. De esta manera se evitarían duplicidades y se podrían monitorizar todos los esfuerzos y resultados que se vayan gestando en esta materia. En este sentido, España podría contribuir desde un plano formal y normativo a crear un concepto de interoperabilidad para la UE que sea compartido por el resto de socios comunitarios. Además, podría generar importantes avances en relación con el uso de estándares con vistas a mejorar la eficacia de la interoperabilidad.
- De igual forma, nuestro país podría promover la creación de una unidad de prospectiva estratégica comunitaria dentro de la EDA con vistas a que se facilite a la UE la toma de decisiones en cuanto a las misiones, intervenciones, programas de capacitación, transformación de fuerzas y cualquier iniciativa que se desarrolle en el horizonte temporal de a medio y largo plazo. La UE podría anticiparse ante los posibles problemas y amenazas que pongan en riesgo la seguridad comunitaria gracias al empleo de este tipo de metodología de investigación. En este sentido, España debería aprovechar el prestigio del que gozan la unidad de prospectiva del MADOC y la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas del EMACON.
- Finalmente, uno de los principales obstáculos identificados para el despliegue de fuerzas en las misiones PESD en particular, es el sistema actual de financiación, siendo los Estados que despliegan los que asumen una mayor carga económica. España podría promover la adopción de un nuevo sistema de financiación que, similar al que tiene Naciones Unidas, contara la participación con tropas y/o equipamiento en misiones como una aportación –total o parcial– a la financiación común. La idea final sería que los países participantes en las misiones tuvieran algún tipo de incentivo económico que favoreciera la generación de fuerzas.

Anexo

Tabla 1. Misiones PESD desplegadas hasta octubre (continúa)

Misión	Lugar	Tipo	Fecha	Acción común	Presupuesto ⁽¹⁾	Jefe de la misión	Personal
MPUE Misión de policía de la UE en Bosnia y Herzegovina	Bosnia y Herzegovina	Civil	1/2003-12/2008	2002/210/PESC de 11-3-2002	14,8 millones de euros anuales	Brigadier General Stefan Feller (Alemania)	370
EUFOR ALTHEA	Bosnia y Herzegovina	Militar	12/2004-¿?	2004/570/PESC de 12-7-2003	71,7 millones de euros anuales	Ignacio Martín (España)	2.125
EULEX Kosovo	Kosovo	Civil	2/2008-2/2009	2008/124/PESC de 4-2-2008	205 millones de euros	Yves de Kermabon (Francia)	1.900 ⁽²⁾
EUMM Georgia	Georgia	Civil	9/2008-9/2009	2008/736/PESC de 15-9-2008	35 millones de euros	Hansjörg Haber (Alemania)	352
EUBAM-RAFAH Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah en los Territorios Palestinos	Territorios Palestinos	Civil	11/2005-9/2009	2005/889/PESC de 12-12-2005	7 millones de euros 18 meses	Alain Faugeras (Francia)	20
EUPOL COPPS European Union Coordinating Office for Palestinian Police Support	Territorios Palestinos	Civil	1/2006-2/2009	2005/797/PESC de 14-11-2005	6,4 millones de euros	Colin Smith (Reino Unido)	26

⁽¹⁾ El presupuesto que aquí aparece es el presupuesto anual para cada misión. Además, únicamente se refleja el presupuesto para los gastos comunes de la misión, no figurando los gastos individuales para cada uno de los Estados miembros que participan.

⁽²⁾ La misión tendrá alrededor de 1.900 expertos internacionales y 1.100 locales cuando esté completamente operativa.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Misiones PESD desplegadas hasta octubre

Misión	Lugar	Tipo	Fecha	Acción común	Presupuesto ⁽¹⁾	Jefe de la misión	Personal
EUPOL Afganistán	Afganistán	Civil	5/2007- 5/2010	2007/369/CFSP de 30-5-2007	43,6 millones de euros	Kai Vitttrup (Dinamarca)	170
EUSEC RD Congo	RB Congo	Civil	6/2005- 6/2009	2005/355/PESC de 2-5-2005	8,45 millones de euros anuales	Jean-Paul Michel (Francia)	46
EUPOL RD Congo	RB Congo	Civil	6/2007- 6/2009	2007/405/PESC de 12-6-2007	7 millones de euros	Adilio Custodio (Portugal)	53
EUFOR TCHAD/RCA	Chad	Militar	3/2008- 3/2009	2007/677/PESC de 15-10-2007	99,2 millones de euros	Patrick Nash (Irlanda) & Jean-Philippe Ganascia (Francia)	3.700
EU SSR Guinea Bissau	Guinea	Civil	2/2008- 2/2009	2008/112/PESC de 12-2-2008	5,65 millones de euros	Esteban Verástegui (España)	21
EU NAVFOR Somalia/ATALANTA	Somalia	Militar	11/2008-¿?	2008/851/PESC de 10-11-2008	8,3 millones de euros	Phillip Jones (RU) y Commodore Antonios Papaioannou (Grecia)	¿?

⁽¹⁾ El presupuesto que aquí aparece es el presupuesto anual para cada misión. Además, únicamente se refleja el presupuesto para los gastos comunes de la misión, no figurando los gastos individuales para cada uno de los Estados miembros que participan.

⁽²⁾ La misión tendrá alrededor de 1.900 expertos internacionales y 1.100 locales cuando esté completamente operativa.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Misiones PESD concluidas hasta octubre 2008 (continúa)

Misión	Lugar	Tipo	Fecha	Acción común	Presupuesto ⁽¹⁾	Jefe de la misión	Personal
PRÓXIMA Misión de policía de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia	Macedonia	Civil	12/2003-12/2005	2003/681/PESC de 5-6-2003	15 millones de euros anuales	Jürgen Scholz (Alemania)	200-250
EUJUST THEMIS Misión de la UE en pro del Estado de derecho en Georgia	Georgia	Civil	07/2004-07/2005	2004/523/PESC de 28-6-2004	2,1 millones de euros anuales	Sylvie Pantz (Francia)	10 + 18 locales
EUPOL KINSHASA Misión de policía de la UE en Kinshasa	RDC	Civil	05/2005-06/2007	2004/847/PESC de 9-12-2004	4,37 millones de euros anuales	Achilio Custodio (Portugal)	29
MOA Misión de observación de la UE en Aceh	Aceh	Civil	09/2005-12/2006	2005/643/PESC de 9-9-2005	9 millones de euros 6 meses	Peter Feith (Holanda)	230
CONCORDIA	Macedonia	Militar	03/2003-12/2003	2003/92/PESC de 27-1-2003	4,7 millones de euros 9 meses	Rainer Feist (Alemania) P. Maral (Francia) Ferreira dos Santos (Portugal)	400
ARTEMIS	RDC	Militar	06/2003-09/2003	2004/494/PESC de 5-6-2004	7 millones de euros 3 meses	Bruno Neveux (Francia) Jean Pierre Thonier (Francia)	1.500-1.800

⁽¹⁾ El presupuesto que aquí aparece es el presupuesto anual para cada misión. Además, únicamente se refleja el presupuesto para los gastos comunes de la misión, no figurando los gastos individuales para cada uno de los Estados miembros que participan.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Misiones PESD concluidas hasta octubre 2008

Misión	Lugar	Tipo	Fecha	Acción común	Presupuesto ⁽¹⁾	Jefe de la misión	Personal
EUFOR RD CONGO	RDC	Militar	04/2006-11/2006	2006/319/PESC de 7-4-2006	16,7 millones de euros 7 meses	Karlheinz Viereck (Alemania) Christian Dmay (Francia)	400-450
EUPAT	Macedonia	Civil	12/2005-06/2006	2005/826/PESC de 24-11-2005	1,5 millones de euros 6 meses	Jürgen Scholz (Alemania)	30
Equipo policial consultivo de la UE en la Antigua República yugoslava de Macedonia							
AMIS II	Darfur	Civil/ Militar	07/2005-12/2007	2005/557/PESC de 18-7-2005	2,1 millones de euros (parte civil) + 1,9 millones de euros (parte militar) cada 6 meses	Pekka Haavisto (Finlandia)	AMIS II (apoyo de la UE a AMIS II)

⁽¹⁾ El presupuesto que aquí aparece es el presupuesto anual para cada misión. Además, únicamente se refleja el presupuesto para los gastos comunes de la misión, no figurando los gastos individuales para cada uno de los Estados miembros que participen.

Fuente: Elaboración propia.

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irrarázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.

- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.
- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscóbal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.

