



Universitat Autònoma de Barcelona

**FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO**

Grado en Derecho
Curso 2017/2018

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**UNA NUEVA PERSPECTIVA EN LA
CONSTRUCCIÓN DE UNA DEFENSA COMÚN
EUROPEA :
LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA
PERMANENTE**

Alumna

Julia Hernández Macazaga

Tutora

Anna Ayuso Pozo

11 de Mayo del 2018

ÍNDICE

ABREVIATURAS	4
RESUMEN	5
CAPÍTULO INTRODUCTORIO	6
CAPÍTULO PRIMERO: EL MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO EN EL QUE SE ENCUENTRA EL NUEVO ACUERDO DE COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE.	14
I. La Política Exterior y de Seguridad Común : el marco jurídico que engloba la defensa europea	14
A. Antecedentes y aparición de la PESC	14
B. La PESC actual de la UE	17
II. El desarrollo de una defensa europea con la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE	24
A. La creación de la PESD con el Tratado de Maastricht	25
B. La sustitución de la PESD por la actual PCSD tras el Tratado de Lisboa	26
CAPÍTULO SEGUNDO: EL RESURGIMIENTO DE LA DEFENSA EUROPEA CON EL ACUERDO DE COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE (CEP) DE NOVIEMBRE DE 2017	30
I. El concepto de Cooperación Estructurada Permanente en el seno del derecho comunitario	30
II. Las aportaciones e implicaciones de la adopción del acuerdo de Cooperación Estructurada Permanente en el ámbito de la PCSD	35
CAPÍTULO TERCERO: CONSECUENCIAS DE LA CEP EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LAS RELACIONES OTAN-UE Y ONU-UE.	40
I. Las relaciones Unión Europea - OTAN en el marco del nuevo acuerdo de cooperación reforzada en materia de defensa de la UE.	40
A. La génesis del vínculo UE-OTAN	40
B. Consecuencias, en la relación UE-OTAN, de la afirmación de la UE como actor de la seguridad internacional	43

II. La cooperación entre las NNUU y la UE: origen y perspectivas de futuro tras la adopción de la CEP	47
A. Las Naciones Unidas y las Organizaciones Regionales en el sistema de seguridad colectiva	47
B. La cooperación entre las NNUU y la UE: origen y perspectivas de futuro tras la adopción de la CEP	50
CAPÍTULO DE CONCLUSIONES : MÁS INTEGRACIÓN, MÁS EUROPA	51
BIBLIOGRAFÍA	52
ANEXOS	55
Anexo 1	56

ABREVIATURAS

AE	Acción Exterior de la Unión Europea
AED	Agencia Europea de Defensa
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
AR	Alto Representante de la Unión Europea
art.(s)	Artículo
AUE	Acta Única Europea
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
cit.	Citado
CPE	Cooperación Política Europea
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
EES	Estrategia Europea de Seguridad
EE.UU	Estados Unidos
NN.UU	Naciones Unidas
OI	Organización Internacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OR	Organización Regional
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
p. o pág.(s)	Página(s)
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SGNU	Secretario General de las Naciones Unidas
TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental

RESUMEN

El mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente (CEP) recobra importancia tras su activación en noviembre de 2017 por veinticinco Estados miembros. La evidente necesidad de dotar de más capacidades a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y la voluntad de la UE de convertirse en un actor de seguridad internacional está permitiendo esta nueva forma de cooperación en materia de defensa, en un intento de revitalizar este ámbito de la Unión. Para ello haremos primero un análisis del marco jurídico e institucional en el que se encuentra la CEP, es decir, en la Política Exterior y Seguridad Común y de la PCSD, para luego definir este instrumento. Asimismo, este trabajo analizará el impacto que este nuevo mecanismo de cooperación tendrá sobre la OTAN y cómo podrá tener cabida en el sistema de las Naciones Unidas.

CAPÍTULO INTRODUCTORIO

*“No perdamos tiempo, porque el tiempo no obra en nuestro favor, sino en contra nuestra, no nos fiemos, en una época de contrasentidos, del mero sentido común, y dejemos atrás la vanidosa fe humanista de que con palabras, escritos y congresos podemos alcanzar algo en un mundo erizado de armas, lleno de desconfianza mutua. Recordemos aquel pasaje de Fausto en el que se rechaza resueltamente la interpretación de “En el principio era la Palabra”, y pongamos por delante, con toda decisión, una frase más verdadera: “En el principio era la **Acción**”¹*

Stefan Zweig, 1935

Stefan Zweig, un europeísta convencido ya en el año 1935, describe, en este extracto de uno de sus discursos, lo que todavía es hoy el principal problema de la Unión Europea (en adelante, UE), en particular, de su política exterior común: nos encontramos con un proceso de creación de valores e ideales comunes pero sin, por otro lado, dotar sus políticas de contenido y medios reales para materializarla en la práctica. Nos encontramos con una política exterior que peca, en ciertos aspectos, de ser una mera declaración de intenciones, sobre todo en materia de defensa. Esta es una de las principales críticas que ha recibido la UE en materia de relaciones internacionales, pero veremos que desde hace muy poco, apenas unos meses, parece haber habido un cambio de dirección en cuanto a la política exterior y de defensa de la UE con la activación de la Cooperación Estructurada Permanente. Este pequeño gran cambio será el centro de nuestro trabajo de investigación².

¹ ZWEIG, S., “*La Unión de Europa*”, Trad.: ANÍBAL CAMPOS, J., La desintoxicación moral de Europa y otros escritos políticos, Plataforma Editorial, 2017, 122 p.

² MOURELLE, D., “La Unión Europea y la revitalización de la defensa comunitaria”, El Orden Mundial, mayo 2017, <https://elordenmundial.com/2017/05/09/la-union-europea-y-la-revitalizacion-de-la-defensa-comunitaria/>

Este es por tanto el motivo por el cual he decidido tratar este acontecimiento como el objeto principal de mi estudio : este cambio de dirección podría ser el principio de una transformación radical en materia de política exterior y de defensa de la UE.

Así pues, se trata, con este estudio, de preguntarse qué significa este nuevo acuerdo de Cooperación Estructurada Permanente, ¿podría ser entonces un primer paso hacia el cambio de una Europa potencia civil a una Europa potencia militar?

Merece la pena mencionar el contexto en el que se sitúa el objeto de este trabajo para entender los desafíos a los que la Unión Europea hace frente. La UE debe de afrontar la aparición de un velo de incertidumbre sobre la viabilidad del proyecto europeo, una persistente crisis económica, tensiones cada vez más severas en la comunidad internacional, y problemas de diversa índole tales como el terrorismo o los movimientos migratorios en consecuencia de conflictos armados o del cambio climático.

En esta situación convulsa, la política exterior de la UE tiene un papel fundamental puesto que es a través de ella que la unión interactúa con los demás actores internacionales y pone sus medios para encontrar soluciones a estas dificultades.

Sobre la política exterior de la UE se plantean numerosas cuestiones puesto que es bastante compleja³. Un ejemplo de su complejidad es su estructura, esto es, está compuesta por un engranaje a tres niveles: estados, UE y sistema internacional. La UE y el sistema internacional interactúan continuamente, al igual que lo hace la UE con sus Estados Miembros, y estos últimos con el sistema internacional.

³ BARBÉ, E., “*La Unión Europea en las relaciones internacionales. Debates para el análisis*”, La Unión Europea en las relaciones internacionales, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 17-30.

Una de las cuestiones que más planea sobre la UE es su naturaleza y su posición en la comunidad internacional puesto que cuando se habla de política exterior, se presupone, y es necesaria, la condición de actor internacional, pero, ¿podemos hablar de un actor con personalidad jurídica internacional cuando nos referimos a la Unión Europea?

La Unión Europea es una organización internacional (OI), y por lo tanto no sólo actúa en sus Estados miembros, sino que también tiene una proyección externa de relación con terceros Estados y otras OI, que se manifiesta jurídicamente a través de acuerdos internacionales. Cuando se habla de personalidad jurídica internacional, es una referencia a la capacidad de un actor a ser titular de derechos y obligaciones conforme al derecho internacional y de establecer relaciones jurídicas internacionales con terceros Estados y otras OI. Estas dudas se disipan hoy en día, puesto que el artículo 47 del TUE⁴ claramente expresa la personalidad jurídica de la Unión Europea. Dada esta personalidad jurídica internacional, la UE puede, entre otras cosas, concluir Tratados internacionales como otros sujetos de Derecho internacional, participar en actividades de otras OI o ser responsable internacionalmente⁵.

Por lo tanto, en la actualidad, es indiscutible que la UE es un actor relevante en las relaciones internacionales. Es, además, un actor internacional distinto de los veintisiete diferentes Estados que lo componen.

Todos los Estados miembros de la UE coinciden en que ésta es un actor por sí mismo, pero esto no significa que haya una única visión de la UE como actor global, al revés, varios son los conceptos que surgen. Principalmente aparecen tres concepciones de la UE como actor global: un concepto utilitarista, una concepción

⁴ Artículo 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE), C-83/2015, UE,: “*La Unión tiene personalidad jurídica*”.

⁵ OLESTI RAYO, A., “*La Acción Exterior de la Unión Europea (I)*”, Lecciones de Derecho Comunitario Europeo, Barcelona, Ariel Derecho, 2011, pp. 319-330.

amplia y, por último, una visión más teleológica, es decir, centrada en los objetivos que debe perseguir la Unión Europea⁶.

En la concepción utilitarista de la construcción europea, lo relevante es el Estado y no la Unión. Prevalece entonces el interés nacional y no el interés común de la comunidad. Se concluye entonces que la unión de estados como potencia internacional puede ser simplemente útil para el desarrollo de los intereses y capacidades internas.

La segunda concepción es más extensiva que la primera, de ahí su nombre, pero sigue siendo una teoría tremendamente nacionalista, donde prevalecen los intereses internos a los comunes de la Unión. Se trata de considerar la UE como un actor global que, a través de sus acciones, suscita reacciones internacionales de otros actores y estas reacciones pueden tener consecuencias en la seguridad interior de los Estados miembros. Por lo tanto, hay que tenerlo en cuenta como actor y cooperar con él, sobre todo en materia de seguridad.

La última concepción es relativa a los objetivos de la acción exterior de la Unión en la esfera internacional y considera que estos deben ser la paz y la seguridad internacional. Es la visión más extendida y es la que más se centra en el interés común. Esto es positivo; sin embargo, encuentra problemas en la práctica puesto que es una visión más teórica que experimental.

Esta última concepción de la UE como actor global es la que ha creado la reputación de la unión como una *potencia civil*⁷. Este carácter civil de la política exterior conlleva un comportamiento del actor en el que se trata de reformar el contexto internacional utilizando medios no militares, sino diplomáticos y

⁶ MORA BENAVENTE, E., “Introducción”, La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa, Cuadernos de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, nº145, 2010, pp. 11-27.

⁷ BARBÉ, “La Unión Europea en las relaciones internacionales. Debates para el análisis”, cit., pp.17-30.

económicos, exportando, además, objetivos de paz y seguridad. Desde que se acuñó este término de “potencia civil”, han aparecido variantes de este, como puede ser, “*potencia normativa*”, en el cual esta remodelación de la situación internacional se intenta realizar a través de la creación de normas, o, “*potencia ética o civilizadora*”. Básicamente, se favorece una resolución de conflictos o tensiones a través de la diplomacia y no a través de la defensa. Desde la creación de este concepto, se ha puesto en duda su eficacia, por ejemplo, Hedley Bull⁸ niega que se pueda considerar a la UE una potencia si no se amplifican sus capacidades militares. Kenneth Waltz⁹ desarrolla una idea similar y considera que es necesario un cambio radical en la tendencia de la política exterior de la Unión.

Europa ha mostrado, frente a Estados Unidos y a otras potencias soberanas, una clara preferencia por la normatividad antes que la fuerza. Se centra por tanto en su capacidad de difundir sus normas de referencia a escala internacional, que giran en torno a los derechos humanos, la democracia, la economía de mercado o el multilateralismo, entre otras. Implica por tanto una visión más amplia de la gestión de conflictos, más allá de lo militar.

De todo lo expuesto, podemos extraer algunas conclusiones. Por un lado, la Unión Europea es un actor internacional capacitado para desarrollar una política exterior coherente puesto que incluso la visión más localista la considera como tal. Por otro lado, la acción exterior desarrollada es a menudo calificada como atípica: se centra en los medios diplomáticos y económicos antes que en los militares.

Durante mucho tiempo esta ha sido la estrategia en materia de política exterior de la UE. Sin embargo, la Unión no puede ser indiferente a los cambios que está

⁸ BULL, H., “*Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?*”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, nº2, 1982, 149-170.

⁹ Waltz, K., “*Structural Realism after the Cold War*”, *International Security*, vol. 25, nº1, 2000, pp. 5-41.

padeciendo la comunidad internacional, y que hemos mencionado brevemente al inicio.

Si nos centramos en esta situación actual del sistema internacional, podemos observar hechos que pueden crear inquietud en la UE. Primero, observamos un auge de desconfianza en el multilateralismo. La elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos o el Brexit son claros ejemplos de ello. En ambos casos se ve una intención de proteccionismo y un rechazo a la cooperación internacional. Hay una obvia voluntad de aislamiento y de protección del interés interno, antes que el de la comunidad internacional. Estos sucesos no son algo que no se pudiera prever puesto que desde hace un tiempo, en Europa, muchas son las críticas hacia el proyecto político europeo. El euroescepticismo es algo conocido por todos ya. En numerosas ocasiones se ha caracterizado a la UE como un “gigante económico, un enano político y un gusano militar”¹⁰. Este argumento nace de la incapacidad en ciertas ocasiones de formular una voz única puesto que las políticas se ven sometidas a las diferencias entre los Estados Miembros. Las críticas cada vez se alzan con más fuerza y como consecuencia se produce el auge de partidos nacionalistas y contrarios a la UE como el Front National de Marine Le Pen en Francia, o el voto a favor del Brexit e incluso la reelección por tercera vez de Viktor Orban en Hungría. No nos olvidemos de la preocupación constante que es el terrorismo islamista o los problemas migratorios que está causando el conflicto sirio. Esto crea un ambiente de inestabilidad a nivel de política exterior y relaciones internacionales puesto que cada vez parece haber menos aliados de la UE y más tensiones entre los actores de la comunidad internacional.

¹⁰ EYSKENS M., Ministro belga de Asuntos Exteriores, en enero de 1991. Transcrito en: WHITNEY, Craig R. “WAR IN THE GULF: EUROPE; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity”. The New York Times, 25/01/1991. <http://www.nytimes.com/1991/01/25/world/war-in-the-gulf-europe-gulf-fighting-shatters-europeans-fragile-unity.html?pagewanted=1>

Esta situación ha provocado una reacción por parte de la UE en cuanto a su política exterior de defensa. Frente a esta ola de inseguridad y tensiones entre los miembros de la comunidad internacional, la UE ha decidido utilizar un instrumento previsto desde el Tratado de Lisboa, en el Tratado de la Unión Europea (TUE), pero que jamás había sido activado. Se trata del artículo 42.6¹¹, relativo a la Cooperación Estructurada Permanente. En pocas palabras, se trata de un refuerzo de las colaboraciones en materia de defensa : se precisa entonces una mejor coordinación y una incrementación de las inversiones en defensa, además de una intensificación de la labor de la UE en la materia¹².

Pregunta de investigación

Este acuerdo es, por tanto, un cambio de dirección en la política exterior de la UE, nos preguntamos entonces, ¿realmente supone el paso definitivo de la Unión Europea como actor de la seguridad internacional?

Objetivos

Los objetivos de este estudio serán de considerar si el nuevo acuerdo de Cooperación Estructurada Permanente es un cambio acertado; si es la respuesta a los retos actuales; y, por último, qué consecuencias puede llegar a tener a nivel interno en la UE y a nivel externo en el sistema internacional de seguridad colectiva.

¹¹ Artículo 42.6 del Tratado de la Unión Europea (TUE), C-83/2015, UE,: *“Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes esta blecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión”*.

¹²Servicio Europeo de Acción Exterior, “Cooperación Estructurada Permanente (CEP)”, Marzo 2018.

Link:https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35811/cooperación-estructurada-permanente-pesco-factsheet_es

Hipótesis

Si bien es cierto que tras la realización de un trabajo de investigación se puede llegar a cambiar la percepción inicial que se tenía sobre el tema en cuestión, en un inicio partiremos de la hipótesis que la Cooperación Estructurada Permanente es el mecanismo adecuado para revitalizar la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Podría ser, por tanto, un primer paso, si los Estados se comprometen realmente a cumplir las obligaciones asumidas, para la conversión de la UE en un actor determinante de la seguridad internacional. Esta es por tanto la idea que comprobaremos a lo largo de este trabajo.

Metodología

A fin de responder a estos objetivos, la metodología que seguiré para dar fundamento a este trabajo es la búsqueda de fuentes primarias, principalmente relativas al derecho internacional, y que serán, en este caso, los Tratados de la Unión, la Carta de las Naciones Unidas, y una serie de resoluciones tanto de instituciones europeas (Consejo, Comisión...etc.) como de instituciones de la ONU (Consejo de Seguridad, Secretario General...etc.). Además me serviré de fuentes secundarias, en su mayoría manuales de derecho comunitario, así como artículos de doctrina y revistas que sean pertinentes al objeto de este estudio, para su posterior análisis e introducción en el trabajo.

Estructura

Para intentar encontrar una respuesta a estas cuestiones, nos centraremos en un primer momento en la política exterior de la UE, denominada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), donde haremos una descripción de este instrumento, sus ámbitos y su evolución en el tiempo **(I)**. En segundo lugar,

analizaremos la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que forma parte de la PESC, y que básicamente se ocupa de la coordinación militar de la UE **(II)**. Esta segunda parte nos llevará a la tercera, puesto que la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), objeto principal del estudio, es un instrumento de la UE para desarrollar esta PCSD. Analizaremos entonces el acuerdo reciente en esta materia y observaremos cuales son las implicaciones de la utilización de esta CEP **(III)**. En último lugar, una de las implicaciones que conlleva la aplicación de la CEP es cómo afectará a las relaciones UE-OTAN puesto que la defensa militar comunitaria ha dependido en gran parte de la OTAN. Veremos entonces las reacciones que este acuerdo ha causado y que posibles cambios en esta relación se pueden avecinar **(IV)**.

CAPÍTULO PRIMERO:

EL MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO EN EL QUE SE ENCUENTRA EL NUEVO ACUERDO DE COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE.

En este primer capítulo vamos a presentar y ubicar la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) en el seno del derecho comunitario, analizando de este modo el marco jurídico en el cual se encuentra, véase la Política Exterior y de Seguridad Común por un lado (I), y por otro la Política Común de Seguridad y Defensa (II).

I. La Política Exterior y de Seguridad Común : el marco jurídico que engloba la defensa europea

Tras un largo proceso de gestación, se creó una diplomacia europea en el seno del proyecto europeo. Este proceso, tras muchos cambios, ha dado como resultado la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), hoy en día, el principal instrumento de nuestras relaciones internacionales y diplomáticas. Su estudio es por tanto imprescindible para nuestro trabajo puesto que es el marco en el cual se encuentra la política de defensa de la unión.

Se trata, en este apartado, de explicar el nacimiento de la diplomacia común europea, así como su evolución en el tiempo, para entender su alcance y significado actual.

A. Antecedentes y aparición de la PESC

La construcción de la Comunidad Europea, desarrollada a partir de la integración económica sectorial, tuvo que hacer frente desde sus orígenes a dos

materias esenciales para los Estados europeos: la diplomacia y la defensa.

Iniciada la construcción de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Europa occidental se vio enfrentada al problema del rearme alemán, con la presión a favor de este por parte de los Estados Unidos. Frente a esto, el primer ministro francés de aquel momento, René Pleven, propuso en 1950 la creación de un ejército europeo¹³. Esta propuesta se materializó en el Tratado de París en 1952, en el cual se creaba la Comunidad Europea de Defensa (CED) y con objetivo principal de constituir una diplomacia europea. Sin embargo, la no ratificación de este tratado por Francia hizo que la Comunidad Europea se centrara en el aspecto económico y que la RFA se acogiera a la protección de la OTAN e hizo por tanto de los Estados Unidos una pieza clave en el ámbito de la defensa europea.

La diplomacia europea vuelve a la agenda política comunitaria por parte del general De Gaulle. El presidente francés ideó el Plan Fouchet¹⁴ en el año 1961 relativo a una posible unión política de Europa. No obstante, el plan Fouchet se frustró por el rechazo de los demás Estados de la Comunidad Europea a armonizar las políticas exteriores de los miembros de la CE en un marco de cooperación intergubernamental.

La idea de De Gaulle de una cooperación entre Estados, enfrentada a la lógica de integración comunitaria, se recuperó unos años después, en 1970, con la creación de la Cooperación Política Europea (CPE), el principal predecesor de la PESC.

¿Qué es la Cooperación Política Europea? Bajo la denominación de Cooperación Política Europea se hace referencia a “un sistema de información y consultas entre

¹³ *Journal officiel de la République française*. Débats Parlementaires. Assemblée nationale. 10.1950. Paris: Imprimerie nationale. "Déclaration du Gouverneur français René Pleven le 24 octobre 1950", p. 7118-7119.

¹⁴ *Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950 à 1982*. Luxembourg: Parlement européen - Commission institutionnelle, 1982, p. 98-100.

los Estados miembros de las Comunidades Europeas para armonizar sus puntos de vista en materia de política exterior, mediante la celebración de reuniones periódicas de los ministros de Asuntos Exteriores y de los jefes de Estado y de Gobierno en el marco del Consejo Europeo”¹⁵.

La CPE se inició en la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en La Haya en diciembre de 1969. En la declaración de esta Conferencia, los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros se comprometieron a realizar un informe sobre la posible unificación política de la CE, y este fue presentado en Luxemburgo en 1970. Es por tanto conocido como el “informe de Luxemburgo” y conllevó la creación de mecanismos de cooperación diplomática entre los ministerios de Asuntos Exteriores, como por ejemplo, el establecimiento de reuniones ministeriales periódicas o la creación de un Comité Político. Según el dicho Informe, la CPE tenía tres objetivos: desarrollar una red de información, armonizar los puntos de vista en política exterior y, si fuera posible, concertar acciones comunes.

Este sistema de Cooperación Política Europea descrito en el “informe de Luxemburgo” se precisa en el “informe de Copenhague” de 1973. Dicho informe mejoraba los mecanismos de coordinación establecidos, es decir, instauraba reuniones de ministros más frecuentes, creaba un programa de comunicación permanente, formalizaba grupos de trabajo...etc.

Un paso más en la construcción de la CPE fue la conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno en París en 1974. En esta conferencia se creó el Consejo Europeo, actor esencial, incluso hoy en día, de la política exterior de la UE. Posteriormente a las reuniones de París, se producen las reuniones de Stuttgart en 1983. En ellas se precisó la composición de este órgano y se determinaron sus funciones, siendo,

¹⁵ ABELLÁN HONRUBIA, V., *“La Acción exterior de la Unión Europea (II) : La Política Exterior y de Seguridad Común (apartado I)”*, Lecciones de Derecho Comunitario Europeo, Barcelona, Ariel Derecho, 2011, pp. 355-374.

en lo relativo a la CPE, la de expresar de manera oficial la posición común de los Estados miembros en materia de política exterior.

Nos encontramos entonces con una práctica de cooperación política entre los Estados miembros pero sin base jurídica en las normas europeas. No es hasta la adopción del Acta Única Europea en 1987 que se confirma esta práctica, haciendo una referencia expresa en su artículo primero. Además se regula el mecanismo y el procedimiento de la Cooperación Política Europea en materia de política exterior (Título III de la AUE) y se explicita las cuestiones que pueden ser objeto de una posición común. En definitiva, se trataba de un sistema en virtud del cual los Estados asumían la obligación de llegar a una posición común en cuestiones de política exterior. Ahora bien, este acuerdo no significaba que renunciasen a su propia posición internacional.

En términos procedimentales y políticos, la CPE constituye la base sobre la que se creó la PESC.

B. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) actual de la UE

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) sigue, del mismo modo que su antecesora la Cooperación Política Europea (CPE), el modelo de cooperación entre Estados en virtud del cual “se posibilita la acción concertada de varios sujetos de derecho internacional para la consecución de unos resultados que consideran deseables”¹⁶. El Tratado de Maastricht celebrado en 1992 introdujo por primera vez esta política en el derecho comunitario como una sustituta mejorada de la CPE. De hecho, los Tratados posteriores, el de Ámsterdam (1997), el de Niza (2001), e incluso el de Lisboa (2007), continuaron con el proceso de mejora de los instrumentos de la PESC, buscando el fortalecimiento de la UE como actor de las relaciones externas.

¹⁶ ÁLVAREZ VERDUGO, M., “*La acción exterior de la Unión Europea (II): La Política Exterior y de Seguridad Común (apartado II)*”, Lecciones de Derecho Comunitario Europeo, Barcelona, Ariel Derecho, 2011, pp. 360-374.

La configuración vigente de la PESC, descrita en el Tratado de Lisboa, mantiene la naturaleza intergubernamental heredada de la CPE. El artículo 24 del TUE confirma esta naturaleza intergubernamental, que se enfrenta a la lógica de integración supranacional del proyecto europeo. Además, la PESC se encuentra sujeta a procedimientos y mecanismos que resultan muy específicos: su ubicación, dentro del Tratado de la Unión Europea (TUE) y sustraído por tanto del Tratado de Funcionamiento (TFUE), donde se encuentran todas las demás políticas comunes excepto la PESC, apunta a una voluntad de diferenciación de esta del resto de políticas.

Los procedimientos y mecanismos de la PESC, por muy específicos que sean, deben de respetar una serie de principios y perseguir unos objetivos concretos. La determinación de los objetivos y principios de la Acción Exterior de la UE es una de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa. Estos principios y objetivos de la AE se aplican también a la PESC, tal como lo establece el artículo 23 del TUE.

En cuanto a los objetivos perseguidos, el papel fundamental de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea se expone en el artículo 21 TUE y consiste en defender los valores e intereses fundamentales de la UE, mantener la paz y reforzar la seguridad internacional conforme a lo dispuesto en los tratados internacionales, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales¹⁷.

Respecto a los principios rectores de toda política exterior de la Unión, éstos se centran en la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la

¹⁷ Dirección general de asuntos europeos y cooperación con el Estado, Comunidad de Madrid, “Capítulo 21: La Acción Exterior de la UE”, Guía de políticas de la UE, Madrid, 2015, 31 págs.

dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad, el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional, así como el fomento de la cooperación internacional y del multilateralismo (art. 21 TUE).

Conocemos ya entonces cuales son los objetivos de la PESC y los principios que se deben respetar a la hora de lograrlos, pero, ¿quienes son los actores encargados del funcionamiento de la PESC? El artículo 13 del TUE establece la existencia de un marco institucional único para toda la acción de la UE, incluida entonces la PESC. Sin embargo, esta unicidad institucional se debe matizar en el caso de la PESC : en primer lugar, se excluye la competencia del TJUE en esta materia (artículo 24 TUE¹⁸ o artículo 275)¹⁹y, en segundo lugar, se excluye parcialmente la actuación del Tribunal de Cuentas, según lo dispuesto en el artículo 41 del TUE²⁰.

Con estas excepciones, cabe pues afirmar que el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo son las instituciones que participan primordialmente en la PESC.

El Consejo Europeo y el Consejo son las únicas dos instituciones que cuentan con capacidad decisoria. El Consejo Europeo es el que se ocupa de definir y elaborar la PESC. Entre otras cosas, a él le corresponde determinar los intereses estratégicos de la Unión, fijar los objetivos y definir la orientaciones generales de la PESC (artículo 26.1 TUE). Además tiene capacidad de decidir por unanimidad

¹⁸ Artículo 24 del Tratado de la Unión Europea (TUE), C-83/2015, UE,: “[...]El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

¹⁹ Artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), C-83/2015, UE: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas”.

²⁰ Artículo 41.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), C-83/2015, UE,: “Los gastos operativos derivados de la aplicación del presente capítulo también correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa.”

el establecimiento de una defensa común. El Consejo se ocupa de desarrollar lo que el Consejo Europeo establece en líneas generales. Por lo tanto el Consejo elaborará la PESC y adoptará las decisiones necesarias para definirla y aplicarla, utilizando los mecanismos y procedimientos establecidos en el TUE (art. 26.2 TUE).

En cuanto a la Comisión y el Parlamento Europeo, sus capacidades son más limitadas : mayormente se les atribuye una competencia de control de la actividad de la PESC. La Comisión vela, junto al Consejo, por la eficacia, la coherencia y la unidad de la acción exterior (art. 21 TUE). Al Parlamento Europeo se le reconoce un control político de la PESC con un derecho a ser informado y consultado sobre los aspectos principales de la política exterior de la Unión (art. 36 TUE).

Por último, la especificidad de la PESC se pone igualmente en manifiesto por la existencia de dos figuras creadas específicamente en este ámbito y que tienen como objetivo el fortalecimiento de la acción exterior de la UE. Se trata, por un lado, del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), por el otro.

El AR es elegido por el Consejo Europeo y está al frente de la PESC y la PCSD y por tanto tiene la función de realizar propuestas a estas políticas y de ejecutarlas. Además, preside el Consejo de Asuntos Exteriores y es vicepresidente de la Comisión. Es así el principal representante de la Acción Exterior de la UE en las relaciones internacionales y un pieza clave para asegurar la coherencia y eficacia de la PESC.

Por otro lado, el SEAE, regulado en el artículo 27.3 TUE, está al servicio del AR para el desarrollo de sus competencias. Las principales funciones del SEAE no difieren mucho de las de un servicio diplomático tradicional. Estas vienen recogidas en los artículos 17 y 24 del TUE, y son las siguientes : la ejecución del

mandato atribuido al AR de dirigir la PESC y la PCSD, ayudar y asistir al Alto Representante en sus responsabilidades ya sean como presidente del Consejo de Asuntos Exteriores o como Vicepresidente de la Comisión.

Se ha dicho en numerosas ocasiones que con la aparición de estas dos figuras, la del SEAE y del Alto Representante, después del fracaso de la Constitución Europea, apareció realmente lo que se denomina “la diplomacia común europea” ya que con ello se establecieron tres elementos: un auténtico ministro de las relaciones exteriores, una administración central común en el ámbito exterior, y una administración exterior con delegaciones.²¹

Sabemos entonces cuál es el procedimiento a seguir en las actuaciones relativas a la política exterior y de seguridad de la UE y quienes son los actores capacitados para ponerla en marcha. Pero, ¿en qué circunstancias se puede utilizar este tipo de procedimientos y mecanismos de la PESC? En definitiva, nos preguntamos cuál es el ámbito material de la PESC.

Si nos fijamos en el ámbito de aplicación de la PESC, en el también se puede apreciar la diferenciación de esta con las otras políticas comunes: mientras que las demás tienen una proyección más económica, la PESC se inserta en una visión más política. Si bien se trata de contenidos más políticos que económicos, los contenidos de la PESC no aparecen claramente identificados ni delimitados, el artículo 24.1 del TUE simplemente precisa que la competencia de la UE abarcará *“todos los ámbitos de política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común”*²². Sin embargo, podemos identificar un ámbito que está claramente cubierto por la PESC: la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), tal como lo dice el artículo 24.1 TUE. Por lo

²¹ ALDECOA LUZÁRRAGA, F.,: *“La diplomacia europea como diplomacia común”*, La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2011, pp. 19-41.

²² Artículo 24.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE), C-83/2015, UE.

demás, esta disposición sólo nos indica cual es el ámbito material “potencial”²³ de la PESC: la determinación de los contenidos concretos depende de los Estados miembros, es decir, sólo un acuerdo entre ellos permite la expresión de una posición común sobre un tema de política exterior. Por lo tanto, más que ámbitos o contenidos determinados, la PESC ofrece a los Estados miembros, sobre la base de los principios y objetivos de la acción exterior, unos procedimientos para identificar estos contenidos y construir una política exterior al respecto²⁴.

De esta forma, hemos hecho un análisis del funcionamiento de la PESC, el marco que engloba, como acabamos de decir, las materias de defensa y seguridad. La Política Común de Seguridad y Defensa es uno de los pocos, incluso podríamos decir el único, de los contenidos de la PESC claramente establecidos. Observamos entonces que en la PESC se incluyen los ámbitos de diplomacia y relaciones exteriores, y, además, la defensa. Siendo así, vale la pena recordar la teoría que establece que la política exterior y de seguridad de cualquier actor internacional se compone de tres Ds²⁵: la Diplomacia, el Desarrollo y la Defensa y que cualquier actor que pretenda convertirse en una potencia global hoy en día necesita un equilibrio entre las tres. Esto, sin embargo, no ocurre en la UE, es decir, hay un desequilibrio claro entre las Ds en la Unión. El desequilibrio no sólo le ocurre a la UE, por ejemplo, en Estados Unidos esto también sucede sólo que totalmente al contrario. Si bien en EE.UU el desequilibrio se produce a favor de la Defensa, en la Unión Europea el desequilibrio es a favor del Desarrollo y de la Diplomacia. Así, los Estados Unidos tienen problemas de falta de legitimidad en sus acciones debido a una confianza absoluta en la Defensa y por el contrario Europa tiene problemas de falta de eficacia ya que hay un exceso de Desarrollo y Diplomacia.

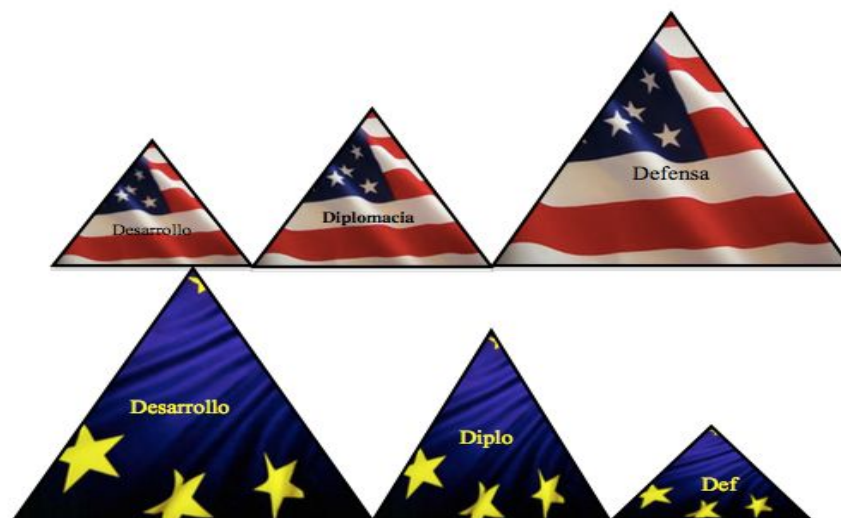
²³ ÁLVAREZ VERDUGO, M., “*La acción exterior de la Unión Europea (II): La Política Exterior y de Seguridad Común (apartado II)*”, cit., pp. 360-374.

²⁴ ÁLVAREZ VERDUGO, M., “*La acción exterior de la Unión Europea (II): La Política Exterior y de Seguridad Común (apartado II)*”, cit., pp. 360-374

²⁵ PRIEGO MORENO, A., “*La consolidación de la PESC. ¿Una diplomacia y defensa común?*”, Documento de opinión 33/2011 del IEEE, abril 2011, 10 pág.

En el caso de Europa, como hemos podido ver, la Diplomacia ha conocido una gran evolución, a pesar de que aún haya un gran camino que recorrer. Con cada nuevo Tratado de la UE se ha intentado fortalecer la PESC : creación de nuevas figuras jurídicas como el AR o el SEAE, la simplificación de procedimientos, utilización de la estructura orgánica de la Unión...etc. Progresivamente se ha intentado favorecer el desarrollo y la eficacia de esta política exterior de la UE.

En cambio, la D de defensa se ha convertido en la “hermana pequeña” de la Diplomacia. A pesar de que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es una de las competencias de la PESC, los esfuerzos se han centrado en los demás ámbitos de actuación. Parece que, hasta ahora, la Defensa de la UE se ha dejado de lado, aunque no es sorprendente si recordamos la vocación civilista y normativa de la Unión.



26

Con esta reflexión nos adentramos en el segundo apartado : el análisis de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). De esta forma entenderemos

²⁶ Imagen del artículo : PRIEGO MORENO, “La consolidación de la PESC. ¿Una diplomacia y defensa común?”, cit., 10 pág.

mejor cual es el trato dado a esta política de la Unión y cuál ha sido su evolución hasta llegar al reciente acuerdo de Cooperación Estructurada Permanente.

II. El desarrollo de una defensa europea con la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE

La política común de seguridad y defensa (PCSD) ofrece un marco para las estructuras políticas y militares de la UE y para sus misiones y operaciones militares y civiles fuera de su territorio. La PCSD ha experimentado estos últimos tiempos importantes cambios tanto en su funcionamiento como en su estrategia, y sigue evolucionando para hacer frente a los desafíos en materia de seguridad y responder a la exigencia de una mayor implicación de la Unión en el ámbito de la defensa. Veremos entonces en este apartado el concepto de la PCSD y su evolución.

Cuando se critica la poca eficacia y desarrollo de la cooperación en materia de defensa, no se puede olvidar que esta política de la Unión es muy reciente. Desde una perspectiva histórica apenas está en sus comienzos. Una política europea que instaurase una cooperación en seguridad y defensa era inconcebible durante la guerra fría. Hasta la desintegración de la Unión Soviética no podía haber en Europa otra organización de seguridad que no fuera la OTAN. Es el paso a un nuevo sistema internacional el que permite a la Unión Europea desarrollar su propia política de seguridad. La idea de una seguridad propia se va concretizando cuando la guerra de Bosnia muestra claramente que los intereses de relativos a la seguridad de los Estados Unidos ya no tienen porque coincidir con los de los Estados europeos. La famosa frase del Secretario de Estado americano, James Baker, en relación a la crisis de los Balcanes: “*we don't have a dog in that fight*”²⁷ (algo así como, “los Estados Unidos no tenemos ningún perro en esa pelea”) confirma la divergencia de intereses en materia de seguridad entre los

²⁷ LUNDESTAD, G., “*The United States and Western Europe Since 1945: From “Empire” by Invitation to Transatlantic Drift*”, OUP Oxford, 2003, p. 240.

Estados Unidos y la UE. Se abrió la puerta entonces a la posibilidad de convertir a la UE en un nuevo actor en el campo de la seguridad y la defensa.

A. La creación de la PESD con el Tratado de Maastricht

La creación de una política común de seguridad y defensa es fruto de un proceso, como ya hemos dicho, más o menos reciente²⁸. Empezó con el Tratado de Maastricht en 1991, en el cual el Consejo Europeo sienta las bases de la Política Exterior y de Seguridad Común y la incluye como segundo pilar de la UE.

Posteriormente, con el antecedente de la cumbre de Saint Malo entre Francia y el Reino Unido en diciembre de 1998 en la que ambos países decidieron crear la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), el Consejo Europeo de Colonia en diciembre de 1999²⁹ encarga a la Presidencia la elaboración de un Informe sobre estas materias.

El Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000³⁰ fue el verdadero arranque de la PESD puesto que en este se aprobó el *Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa*, y que ponía en marcha esta política. Hasta este Tratado de Niza, la UE abordaba las cuestiones relativas a seguridad y defensa sirviéndose del mecanismo de gestión de crisis de la Unión Europea Occidental (UEO). Sin embargo, por sus deficiencias y la necesidad de reforzar las capacidades de la UE, se suprimió este mecanismo.

²⁸ Cronología sobre la cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa, página web del Consejo Europeo y del Consejo de la UE: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/defence-security-timeline/>

²⁹ Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio 1999, Conclusiones de la Presidencia, Anexo III: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm

³⁰ Consejo Europeo de Niza, del 7 al 10 de diciembre del 2000, Conclusiones de la Presidencia, III,: http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm

En diciembre de 2001, en el Consejo Europeo de Laeken³¹, la PESD se declaró operativa y, poco después, en 2002, durante el Consejo Europeo de Copenhague³², se firman los acuerdos “Berlín Plus” que permiten la utilización de los medios de la OTAN para realizar las misiones de la PESD.

Un paso importante tuvo lugar en diciembre de 2003, tras la aprobación por el Consejo Europeo de la llamada “Estrategia Europea de Seguridad” (EES)³³ en la que se sientan las bases teóricas de la PCSD. El documento aportaba, por primera vez, una visión común sobre la defensa y la seguridad de Europa en el mundo : para ello, se elaboraba una evaluación de la situación internacional y se analizaban los principales retos y amenazas a los que se enfrentaban los intereses de la UE. Tras este estudio, la EES exponía una serie de objetivos estratégicos que la UE debía perseguir y designaba los medios y mecanismos para alcanzarlos. En definitiva, con la EES el objetivo era dotar a la PESD de una plan de acción y de una estrategia común para actuar de una forma coherente y unida. Para facilitar el logro de estos objetivos, se crea en 2004 la Agencia Europea de Defensa que tiene como objeto apoyar la PESD en la mejora de sus capacidades de defensa.

B. La sustitución de la PESD por la actual PCSD tras el Tratado de Lisboa

En 2009 entra en vigor el actual Tratado de Lisboa, y la PESD es sustituida por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Veremos las aportaciones de este texto en el siguiente apartado puesto que son las disposiciones vigentes de esta política.

³¹ Consejo Europeo de Laeken, el 14 y 35 de diciembre del 2001, Conclusiones de la Presidencia: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0368+0+DOC+XML+V0//ES>

³² Consejo Europeo de Copenhague, el 12 y 13 de diciembre del 2002, Conclusiones de la Presidencia, puntos 23, 24 y 25: http://www.europarl.europa.eu/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=CALDOC&TPV=PROV&FILE=021219&TXTLST=1&POS=1&LASTCHAP=13&SDOCTA=6&Type_Doc=FIRST&LANGUE=ES

³³ Una Europa segura en un mundo mejor, Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003: <http://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>

Hemos visto, por lo tanto, la creciente voluntad de que la UE aumente su presencia y visibilidad internacional, y su contribución al gobierno mundial, se ha traducido en el desarrollo y actualización de la incipiente PESD, que ahora se denomina PCSD, a la cual el TUE dedica la Sección 2ª (arts. 42 a 46) del capítulo 2 del Título V.

El Preámbulo del Tratado de Lisboa recoge la voluntad de los Estados miembros de la Unión Europea para desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, reforzando así la identidad y la independencia europea, con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo³⁴. El desarrollo de la PESD, con alrededor de veintidos misiones civiles y militares desplegadas en el terreno, ha llevado a esa definición progresiva de la Política Común de Seguridad y Defensa, para continuar generando y exportando seguridad.

En cuanto a la toma de decisiones relativas a la PCSD, son el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea quienes las adoptan (artículo 42 del TUE). Se adoptan por unanimidad, con algunas excepciones relativas a la Agencia Europea de Defensa (AED, artículo 45 del TUE) y a la cooperación estructurada permanente (artículo 46 del TUE), para las que se aplica la votación por mayoría cualificada. Normalmente es el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), que también actúa como vicepresidente de la Comisión Europea (el AR/VP, en la actualidad Federica Mogherini), quien elabora las propuestas de decisiones.

³⁴ VILLALBA FERNÁNDEZ, A., “El Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa”, Panorama estratégico 2009/2010, 2010, ISBN 978-84-9781-564-2, págs. 153-184

Además, el Tratado de Lisboa también establece un vínculo entre la PCSD y otras políticas de la Unión al requerir que la Agencia Europea de Defensa y la Comisión se mantengan en contacto en caso necesario.

Asimismo, la PCSD forma parte de la acción exterior, más concretamente de la PESC, cuyo objetivo último es el futuro establecimiento, cuando así lo decida el Consejo Europeo y lo acepten los Estados miembros, de una defensa común, en la que se encuadraría la dimensión militar de la seguridad.

La PCSD debe respetar las particularidades nacionales y las obligaciones asumidas por los Estados miembros derivadas de su pertenencia a la OTAN (art. 42.2 TUE). De este modo, dado que el TUE no aborda las relaciones entre la UE, la OTAN y la ONU, conviene recordar el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se afirma que las obligaciones contraídas en virtud de la Carta prevalecerán sobre las de cualquier otro tratado internacional. Abordaremos este tema con más detenimiento en el siguiente capítulo.

Sin embargo, pese a todas estas disposiciones de la PCSD en el Tratado de Lisboa, a partir de la entrada en vigor de este tratado, se queda estancada, y por lo tanto no experimenta grandes evoluciones. No es hasta el año 2016 que esto cambia, y ese año resulta ser un periodo repleto de actividad al respecto, y que continúa hoy en día. La PCSD vuelve al orden del día en la UE. El principal aporte es el establecimiento de una nueva Estrategia Global de la Unión Europea, denominada «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte» del 28 de junio de 2016³⁵ y donde se refleja una visión estratégica actualizada de la situación internacional y del papel que debe tener la UE en ella. La estrategia ofrece una perspectiva común y objetivos a largo plazo que cumplir en materia de seguridad y defensa. Además, en julio de ese mismo año, la UE y la OTAN

³⁵ Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte, Estrategia Global de la Unión Europea, Bruselas, 28 de junio de 2016, : https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf

firman una declaración conjunta en la cual expresan su deseo de reforzar la cooperación UE-OTAN.

Sí 2016 fue un año de avances después de unos años de estancamiento en materia de la PCSD, 2017 no se queda atrás. Después de numerosas llamadas de atención por parte del Consejo Europeo sobre la necesidad de un fortalecimiento de la seguridad y defensa en la UE, este pide formalmente que se ponga en marcha la Cooperación Estructurada Permanente³⁶ (CEP) en un plazo de tres meses con el fin de reforzar la seguridad y defensa de la UE. En noviembre de ese mismo año 23 Estados miembros firman una notificación conjunta que supone un primer paso al establecimiento de la CEP y es el 11 de diciembre de 2017 cuando el Consejo adopta una decisión por la que se crea la CEP, en la cual participan 25 Estados miembros. Ahondaremos más en el concepto de esta cooperación más adelante.

La Unión Europea se encuentra en un punto de inflexión en consecuencia del contexto actual, entre otros factores, con la crisis económica, la crisis de los refugiados, el auge del terrorismo, la llegada de Donald Trump al poder, la actitud de Rusia, la mayor relevancia de los países emergentes y, como no, la situación del Brexit, es decir, la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión. esto ha hecho que la UE se plantee muchas cosas, sobre todo en materia de defensa, puesto que este contexto pone en peligro nuestras fronteras europeas. La decisión más determinante en la materia es la del la instauración de la Cooperación Estructurada Permanente, un mecanismo de flexibilidad de la PCSD previsto en el TUE con el objetivo de crear una defensa común europea, o por lo menos a aspirar a ella.

Analizemos este mecanismo en su marco jurídico e institucional y preguntémonos es este acuerdo puede llegar a ser el impulso definitivo que necesita la PCSD.

³⁶ Conclusiones del Consejo Europeo sobre seguridad y defensa, el 22 y 23 de junio de 2017, punto n°8: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/22/euco-security-defence/>

CAPÍTULO SEGUNDO:

EL RESURGIMIENTO DE LA DEFENSA EUROPEA CON EL ACUERDO DE COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE (CEP) DE NOVIEMBRE DE 2017

En este capítulo analizaremos en una primera parte el concepto de Cooperación Estructurada Permanente, para posteriormente entender cuales son las aportaciones e implicaciones reales de la adopción por los Estados miembros de este instrumento de la PCSD en el contexto actual.

I. El concepto de Cooperación Estructurada Permanente en el seno del derecho comunitario

Tras años de abundante actividad, la Política Común de Seguridad y Defensa se quedó estancada tras la adopción del Tratado de Lisboa en 2009. Sin embargo, se está tratando de revertir esta situación en la actualidad gracias al aumento del compromiso político. Analizaremos, en concreto, el progreso en la profundización de la vía militar con la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente, que es uno de los mecanismos de flexibilidad previstos en la PCSD. Todo ello con el propósito de determinar si la activación de este mecanismo significaría el impulso final que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa.

En primer lugar identifiquemos qué es la cooperación estructurada permanente en el seno del derecho comunitario, y específicamente como instrumento de la PCSD. En el manual de Daniel Sarmiento³⁷, este nos explica que los Estados miembros tienen la posibilidad de impulsar políticas de la Unión mediante un grupo reducido de Estados. Cuando no es posible alcanzar una

³⁷ SARMIENTO, D., *“El Derecho de la Unión Europea”*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2016, pp. 154-157.

mayoría o incluso la unanimidad en las votaciones del Consejo, si existe un número elevado de Estados dispuestos a adoptar la iniciativa, pueden iniciar una cooperación reforzada entre ellos. En tal caso, la iniciativa deberá ser aprobada por la UE y tendrá como consecuencia la adopción de un acto de la Unión, pero sólo aplicable a los Estados participantes en la cooperación reforzada.

Las cooperaciones reforzadas permiten desarrollar políticas de la Unión “a distintas velocidades”³⁸, aplicadas a Estados miembros diferentes y de forma desigual. Ejemplos de estas cooperaciones reforzadas han sido la cooperación reforzada sobre la creación de una patente unitaria europea, donde, todos los Estados la adoptaron menos España e Italia, o la cooperación reforzada sobre la ley aplicable al divorcio y la separación legal, en este caso aplicable a España e Italia pero no a otros Estados miembros.

Las cooperaciones reforzadas son instrumentos útiles que facilitan la aprobación de iniciativas, pero pueden ser también una herramienta peligrosa que puede crear diferencias entre Estados e inseguridad jurídica. Por lo tanto, se permite la utilización de estos mecanismos, pero su uso se somete a ciertas condiciones como garantía de asegurar la unidad y coherencia de las políticas de la Unión.

En cuanto a los ámbitos de actuación de estas cooperaciones reforzadas, el derecho comunitario contempla un régimen general de cooperaciones reforzadas en el Título IV del TUE y en el Título III de la Sexta Parte del TFUE. Existen, además, otros tres mecanismos específicos que pueden clasificarse en la categoría de la cooperación reforzada, pero con características propias, y estos son:

- Las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC (ART 328.2 TFUE, 329.2 TFUE Y 331.2 TFUE)

³⁸ THYM, D., “*Europa a varias velocidades: las cooperaciones reforzadas*”, Capítulo X del manual Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, 2009.

- La **cooperación estructurada permanente** en el ámbito de la PCSD (artículo 46 TFUE).
- La cooperación reforzada en el ámbito de Schengen (art. 1 Protocolo 19).

Por lo tanto la cooperación estructurada permanente es un tipo de cooperación reforzada especial. La CEP es una de las mejoras previstas para la PCSD en el Tratado de Lisboa. Se caracteriza por ser una cooperación específica al ámbito militar, lo que supone el levantamiento de la prohibición que existía de establecer cooperaciones reforzadas en materia militar³⁹.

La CEP se funda como un mecanismo de cooperación institucionalizado en materia de defensa, en virtud del cual aquellos Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes, podrán avanzar más rápido y de forma más estrecha en el desarrollo de sus capacidades militares. Así lo establece el artículo 42.6 del TUE: *“Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión”*.

El Protocolo nº10 del TUE es el que desarrolla el funcionamiento jurídico de este mecanismo. En su artículo 2 se definen los objetivos que tendrían que cumplir los Estados que participaran en la cooperación. Los objetivos serían (a) la cooperación en cuanto a gastos de inversión en equipos de defensa, (b) la aproximación entre Estados de sus instrumentos de defensa, (c) reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad del despliegue de fuerzas, (d) cooperar en el desarrollo de capacidades y, finalmente, (e) el

³⁹ CREMONA, M., *“Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU”*, Working Paper 2009/21, European University Institute, Department of Law, Florence, 2009, 17 págs.

desarrollo de programas comunes mayores en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

En cuanto a las características de la Cooperación Estructurada Permanente, la más unánime entre los autores es su flexibilidad⁴⁰. Basta con leer el artículo 46 del TUE para comprobar esta gran flexibilidad de la que parece tener este mecanismo, tanto en los requisitos para formar parte de ella, puesto que está abierto a todos los Estados miembros, y los criterios que deben reunirse, ya que los establecerán los Estados, como en el proceso de toma de decisiones, en este caso, la mayoría de las decisiones, es decir, las relativas al establecimiento de la cooperación, a la participación de un Estado nuevo o la suspensión de un ya participante, se toman por mayoría cualificada, y no por unanimidad como suele suceder en la toma de decisiones de otras políticas de la Unión. Ahora bien, la unanimidad se mantiene para la adopción del resto de decisiones, aunque al igual que en la votación por mayoría cualificada, sólo participarán aquellos Estados integrantes de la CEP⁴¹.

Por lo tanto la CEP se caracteriza por su flexibilidad en cuanto a la participación y en los criterios para formar parte de ella, siendo ambos aspectos decisión de los Estados que cooperan bajo este mecanismo.

Sin embargo, pese a ser un mecanismo relativamente “a la carta” para los Estados, dada su flexibilidad, desde su introducción en el TUE con la reforma de Lisboa hasta ahora, no había sido utilizado. Se la ha llegado a llamar “la bella

⁴⁰ COZAR MURILLO, B., “*La Cooperación Estructurada Permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa?*”, Documento de Investigación 12/2017, Programa de “Futuros”, IEEA, 2017, 48 págs.

⁴¹ RUIZ CAMPILLO, X., SALVADOR BARROSO CORTÉS, F., “*La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España*”, Observatorio de Política Exterior Española, Documento de Trabajo 37/2009, 2009, 85 págs.

durmiente”⁴² de la defensa europea por no haberse puesto en práctica a pesar de haber sido introducida en el Tratado.

No es hasta el año 2017 que algunos Estados empiezan a plantearse una posible activación de este mecanismo. El principal obstáculo que existía a su puesta en marcha era la multitud de concepciones que había en cuanto a lo que se debe entender por defensa y el hecho de que la defensa es una materia tradicionalmente considerada la esencia de la soberanía estatal.

Francia y Alemania han sido los Estados claves en lo que concierne la puesta en marcha de la CEP, pese a que desde el inicio tenían dos visiones completamente opuestas de lo que debería ser esta cooperación. Por un lado tenemos la visión alemana, basada en una cooperación inclusiva en la que la participación esté abierta a todos los Estados que quieran participar en ella. Por otro lado, la visión exclusivista francesa, que sostiene que la CEP se debía concentrar en un grupo pequeño de Estados, fundamentalmente Francia, Reino Unido, Alemania, España, Italia y Polonia, los más potentes en materia de defensa, y por lo tanto, una concepción que no tendría en cuenta los pequeños Estados con menos capacidades militares.

Finalmente, el Consejo Europeo y los Estados miembros apostaron por una cooperación “ambiciosa e inclusiva”⁴³, por lo cual abierta a todo el que esté dispuesto a comprometerse en la materia.

En julio del 2017, Francia, Alemania, Italia y España lograron un acuerdo sobre los criterios necesarios para integrar la CEP y sobre los compromisos que deben

⁴² MAURO, F., «*La Coopération Structurée Permanente: la Belle au bois dormant de la défense européenne*», Note d'Analyse, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), 27 mai 2015.

⁴³ Discurso en diciembre del 2017 de la Alta representante/vicepresidenta, Federica Mogherini, sobre la activación de la CEP:
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35811/cooperación-estructurada-permanente-pesco-factsheet_es

suscribirse por los miembros de la cooperación. Poco después, Bélgica, la República Checa, Finlandia y los Países Bajos se comprometieron también a la CEP. En octubre de 2017, el Consejo Europeo aprobó los notables progresos realizados en la preparación de la CEP.

El 13 de noviembre de 2017, los ministros de asuntos exteriores de los Estados participantes firmaron una notificación conjunta sobre la CEP y se la transmitieron a la Alta Representante y al Consejo. Fue el primer paso formal para la creación de la CEP. En ella se incluyen los principios de la cooperación, una lista de 20 compromisos comunes vinculantes asumidos por los Estados y algunas propuestas sobre la gobernanza de la CEP.⁴⁴

Así, el proyecto de la CEP era cada vez más tangible. En el siguiente epígrafe veremos la adopción definitiva de esta cooperación, construida a través de la voluntad de 25 Estados miembros y de los incentivos de instituciones europeas claves en el ámbito de la defensa, y nos preguntaremos, ¿qué puede aportar este mecanismo a la defensa europea?

II. Las aportaciones e implicaciones de la adopción del acuerdo de Cooperación Estructurada Permanente en el ámbito de la PCSD

Es el 11 de diciembre de 2017 el día que el Consejo adoptó una resolución en la que se establece la CEP y la lista de sus participantes. Al final es un total de 25 Estados miembros⁴⁵ quienes han decidido participar en la CEP y estos definieron en ese momento los primeros 17 proyectos de colaboración en el marco de la CEP. Estos proyectos van desde el establecimiento de equipos de ciber respuesta rápida y asistencia mutua en ciberseguridad, hasta el socorro para

⁴⁴ Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>

⁴⁵ Los Estados miembros participantes son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, Rumanía y Suecia.

desastres militares y la mejora de la vigilancia marítima⁴⁶([ver anexo nº1](#)). Quedan fuera de la CEP el Reino Unido, Dinamarca y Malta.

El último avance en la construcción de la CEP data del 6 de marzo de 2018, en el cual el Consejo adopta una recomendación en la que se establece una hoja de ruta para la continuación de la aplicación de la CEP. El siguiente paso será la adopción por el Consejo en mayo o junio del 2018 de una serie de normas comunes de gobernanza de los proyectos, así como una recomendación para dar forma a los compromisos y precisar objetivos más específicos.

La pregunta es entonces qué puede aportar esta cooperación reforzada en materia de defensa europea en el contexto actual y, por tanto, que es lo que implica para la Política Común de Seguridad y Defensa.

A mi juicio, la Cooperación Estructurada Permanente implica la renovación de la PCSD y se plantea por tanto como la manera más viable para hacer avanzar la seguridad y defensa europea en el contexto actual. En este epígrafe analizaremos porque la CEP es un método adecuado para estimular la política de defensa y seguridad comunitaria. La CEP cuenta con una serie de ventajas que no tienen otros tipos de cooperación. Estas aportaciones que puede conllevar la adopción de la CEP se exponen en un artículo de Beatriz Cozar⁴⁷, y los expondremos a continuación.

En primer lugar, la Cooperación Estructurada supone un compromiso real, puesto que se desprende de su configuración un carácter contractual. Un eventual incumplimiento de los criterios por los cuales un Estado accedió a la cooperación puede resultar en la suspensión de la participación de ese Estado en ella, según el

⁴⁶ Declaration on PESCO projects by the member states participating in PESCO, 11 December 2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf>

⁴⁷ COZAR MURILLO, B., “*La Cooperación Estructurada Permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa?*”, cit., 2017, 48 págs.

Protocolo n°10⁴⁸. De esta forma, la obligación contractual que conlleva la CEP constituye un freno a que los Estados den marcha atrás a los compromisos asumidos y, además, pone fin a la salida de los Estados con la excusa de la voluntariedad, característica que ha estado presente en todos los demás acuerdos adoptados en los últimos años en materia de defensa.

En segundo lugar, la CEP permite avanzar con más rapidez en materia de la defensa y conlleva lo que se denomina la “Europa a diferentes velocidades”⁴⁹ en lo relativo a la PCSD. El acuerdo de la CEP permite que los Estados más reacios al progreso en esta materia ya no puedan detener a los dispuestos a cooperar más intensamente.

En tercer lugar, y suele ser considerada como la principal ventaja de la CEP, es la financiación de esta última. Se trata de la puesta en común de los presupuestos de defensa nacionales, lo que se denomina el *pooling and sharing* (lo que vendría a ser *poniendo en común y compartiendo*)⁵⁰. Este concepto significa dos cosas: de un lado, los Estados participantes se ofrecen entre ellos su capacidad o equipación militar para compartirla, que sería el *sharing*, y por otra parte, el *pooling* que implicaría el juntar esas capacidades creando una estructura multinacional configurada para poner en común estas contribuciones y coordinar su utilización. Por lo tanto, el *pooling and sharing* permite que con el mismo gasto nacional en defensa los Estados cuenten con más capacidades a un precio menor que si lo tuvieran que invertir internamente. Esto es sumamente importante puesto que la industria militar supone un coste muy elevado.

⁴⁸ UE, C 326/1, Protocolo n°10 sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, DO de la UE, 2012: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FPRO%2F10>

⁴⁹ THYM, D., “Europa a varias velocidades: las cooperaciones reforzadas”, cit., 2009.

⁵⁰ PINTADO RODRIGUEZ, C., “Pooling and Sharing y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones”, Documento de Opinión 104/2013, IEEE, 2013, 11 págs.

Asimismo, la CEP implica más que desarrollar proyectos en común o aportar y poner en común material militar para determinadas misiones. El verdadero atractivo de la CEP radica en la especie de armonización que puede llegar a conllevar. Actualmente los Estados confeccionan planes de defensa nacionales cuya prioridad no es la cooperación y colaboración con organismos internacionales, como pueden ser la UE o la OTAN, sino que estos planes optan por una actuación individual a pesar de que, en muchos casos, el Estado no cuenta con las capacidades ni el presupuesto necesario para obtener los objetivos deseados. La CEP ofrece por tanto la posibilidad de que los Estados participantes establezcan planes de defensa conjuntos y, posteriormente, en base a esas directrices, decidir cuáles deben ser las aportaciones de cada Estado miembro.

Esto también mejoraría la eficacia y eficiencia de la las defensas nacionales y reduciría las duplicidades que encontramos actualmente, es decir, dos Estados miembros con un mismo plan de acción en defensa se beneficiarían más actuando juntos que por separado. Con esta actuación “armonizada”, la CEP se convertiría en el núcleo de la defensa europea. Además, de esta forma se podría construir una concepción única de la defensa, y hacer frente así a la disparidad enorme de conceptos que existen entre Estados hoy en día, y que ha sido uno de los principales obstáculos a la puesta en marcha de la CEP.

Por último, la puesta en marcha de la CEP implicaría materializar realmente la tan deseada, y hoy tan necesaria, “autonomía estratégica”⁵¹ de la Unión. Esta autonomía estratégica significa la capacidad de la UE a defenderse sin el apoyo de los Estados Unidos. Como ya hemos dicho, la época en la que podríamos contar totalmente con los EE.UU se ha acabado. Esta situación hace que realizar una autonomía europea sea de primera orden para poder proteger los

⁵¹ FABRY, E.; KOENIG, N.; PELLERIN-CARLIN, T., “*Renforcer l’Europe de la Défense grâce à la PESCO: Qui se met à table? Et quel est le menu?*”, Tribune, Notre Europe: Institut Jacques Delors, 20 octobre 2017, 4 págs.

intereses estratégicos y valores de la Unión, y para ello la CEP es un paso de gigantes para una Europa independiente militarmente.

En virtud de todas estas aportaciones, podemos concluir que la Cooperación Estructurada Permanente se presenta como un instrumento apropiado para avanzar en el ámbito Seguridad y Defensa y su activación, a mi parecer, se ha producido en un momento idóneo. Sin embargo, hay que reconocer que no será la solución a todos los problemas existentes en torno al desarrollo de capacidades militares de la Unión. No cabe duda de que su puesta en marcha permitirá una mayor coherencia en la Acción Exterior de la Unión y, por lo tanto, una manera de garantizar el cumplimiento de sus objetivos. En definitiva, puede ser el instrumento que permita reavivar la PCSD en la Unión Europea, y quien sabe, convertirlo en el actor de seguridad internacional en el que debió convertirse hace tiempo.

Todo lo expuesto es el resultado de una larga, complicada y aún inacabada estructuración de la defensa como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Un ámbito que, claramente, no está a la altura de lo conseguido en los ámbitos económicos. Es fácil apreciar las carencias y hasta la ineficacia del sistema de la PESC, y en consecuencia de la PCSD, en la UE. Sin embargo, es igual de fácil apreciar su necesidad, lo que la mantiene entre las prioridades de la integración europea. En cualquier caso, la articulación jurídica de la PCSD, es el resultado de muy complicados equilibrios y sometida de manera permanente a cambios políticos internos y externos que obedecen a complejas estrategias, y por lo tanto no es un tema fácil de comprender ni, en consecuencia, de analizar.

Sin embargo, como hemos dicho, asistimos en la actualidad a un relanzamiento de la PCSD gracias al mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente. Se trata de una incrementación en la cooperación en el ámbito de la defensa europea.

Hemos visto en este primer capítulo cómo se inserta la activación de este mecanismo dentro de la UE y sus normas, pero este acuerdo también puede tener implicaciones fuera de la Unión, es decir, en la comunidad internacional.

Estas posibles consecuencias al exterior de las fronteras de la UE es lo que estudiaremos en el capítulo segundo de este trabajo de investigación, en particular de las relaciones UE-OTAN y UE-ONU después de este acuerdo.

CAPÍTULO TERCERO:

CONSECUENCIAS DE LA CEP EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LAS RELACIONES OTAN-UE Y ONU-UE.

La Unión Europea no es, evidentemente, la única organización internacional existente. Existen una multitud de organizaciones que no pueden vivir al margen de las demás, puesto que al vivir en la comunidad internacional, deben de respetarse entre ellas. La UE no es una excepción a este principio, y por ello siempre ha mantenido numerosas y estrechas relaciones con otras organizaciones, incluso en el ámbito de la seguridad internacional. Así, desde los comienzos de la defensa europea, con la creación de una política específica a ese ámbito, la PCSD, ésta ha colaborado con diferentes organizaciones internacionales. Este capítulo se centrará en las relaciones entre la PCSD y dos OI: la OTAN (I) y las Naciones Unidas (II).

I. Las relaciones Unión Europea - OTAN en el marco del nuevo acuerdo de cooperación reforzada en materia de defensa de la UE.

A. La génesis del vínculo UE-OTAN

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fue creada tras el Tratado de Washington de 1949, por medio del cual 10 países de los dos lados del Atlántico, estos siendo Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido, se comprometieron a defenderse mutuamente en caso de agresión armada contra cualquiera de ellos⁵².

⁵² Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, “¿Qué es la Alianza Atlántica, qué es la OTAN?”, 20/04/2015,

De esta manera surgió una alianza que ligaba la defensa de América del Norte con algunos países de Europa en base al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, que reconoce el derecho de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado a uno de sus miembros.

Así, se institucionalizó formalmente las relaciones entre EEUU y Europa. La relación, en el ámbito de seguridad, entre los Estados Unidos y los Estados Europeos tiene sus orígenes es esta época. Si nos remontamos a las dos guerras mundiales, estas comportaron la intervención “salvadora”⁵³ de EEUU para las democracias europeas, especialmente en la segunda en la que los Estados europeos estuvieron a punto de perder el conflicto si no hubiera sido por la intervención norteamericana.

De este modo, en una Europa asolada por la guerra, con una economía muy dañada y con una dudosa seguridad ante el frente soviético, el apoyo norteamericano volvió a ser esencial para mantener la seguridad en la mayoría de los países de Europa Occidental y permitir el restablecimiento de la economía. El Plan Marshall y la firma del Tratado del Atlántico Norte, que dió origen a la OTAN, permitieron el resurgimiento y progreso del mundo occidental europeo.

Para los países Europeos la protección americana y su asunción de los mayores costes económicos en materia de seguridad y defensa, les supuso que sus presupuestos de defensa debieran de ser menores y se pudieran centrar en el establecimiento de un Estado de bienestar en todos los sentidos, económico, social y político.

Tras el fin de la guerra fría, los conflictos que suceden en los Balcanes a consecuencia de la desintegración de Yugoslavia crean una situación ante la cual

<http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/QueeslaOTAN.aspx>

⁵³ MARSAL MUNTALA, J., “Las relaciones trasatlánticas”, La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) Tras la Entrada en Vigor del Tratado de Lisboa, Ministerio de Defensa, IEEA, Cuadernos de Estrategia, nº145, marzo 2010, p. 164.

la UE es incapaz de dar respuesta. Tras una inicial reticencia a intervenir, los EEUU deciden finalmente volver a hacerlo y la OTAN se encarga de poner fin al conflicto y conducir a la estabilización de la zona. Esta intervención hace que Europa se despierte en materia de defensa y, en consecuencia, pondrá en marcha el camino de la UE hacia la toma de responsabilidades en el campo de la seguridad.

Como dice Jordi Marsal⁵⁴, este recordatorio de los inicios de la relaciones OTAN-UE es necesario para comprender la profundidad y la aparente necesidad de una relación transatlántica que ha hecho que, en algunos sentidos, los EEUU formen parte de Europa.

De esta forma, durante los años de guerra fría no se planteó seriamente la definición de una política de seguridad y defensa, europea y autónoma, de la OTAN. La posibilidad de una progresión y de una evolución de la política de defensa y seguridad en la Unión Europea siempre ha encontrado dos límites⁵⁵: la soberanía de los Estados y la Alianza Atlántica.

Sin embargo, los avances en la construcción de la UE y el final de la guerra fría abrieron una nueva etapa. Apareció la voluntad política de la UE de afirmarse como un actor de la seguridad y la defensa y esto produjo reacciones en el seno de la OTAN, y por parte de los EEUU, que han dado un resultado ambiguo entre el reconocimiento de la necesidad de potenciar la UE como aliado para la defensa de intereses y valores comunes, cada vez más difíciles de mantener solo por parte de la OTAN, y un cierto temor a que el crecimiento de la UE pueda poner en duda el liderazgo norteamericano⁵⁶.

⁵⁴ MARSAL MUNTALA, J., “Las relaciones transatlánticas”, cit., marzo 2010.

⁵⁵ MADARO, S., “La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) et le rôle de la gendarmerie européenne”, Master en Administration Publique, CIC ENA 2004/2005, 81 págs.

⁵⁶ MARSAL MUNTALA, J., “Las relaciones transatlánticas”, cit., marzo 2010.

B. Consecuencias en la relación UE-OTAN de la afirmación de la UE como actor de la seguridad internacional

En el año 1999 aparece la PESD, la manifestación formal de la voluntad de la UE de mover ficha en el ámbito de la defensa. La Declaración OTAN-UE sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)⁵⁷ en diciembre de 2002 marcó el apoyo explícito de la Alianza Atlántica a la PESD y supuso el comienzo de una asociación entre la Alianza y la PESD. Con el fin de materializar la mencionada cooperación fueron firmados, en 2003, los Acuerdos de “Berlín Plus” entre las dos organizaciones. Estos acuerdos contenían una serie de compromisos en los que se establece una asociación estratégica OTAN-UE, en la que básicamente se establece que la UE puede hacer uso de los medios de la OTAN para la ejecución de las operaciones militares, en los casos en los que la OTAN no se encuentre involucrada.

De esta forma, la OTAN acepta el desarrollo de una defensa común europea a través de la PESD y, con los acuerdos Berlín Plus, no solo hay una aceptación sino que empieza una cooperación entre ellas. Pese a haber discordancias entre las dos instituciones en cuanto a la guerra de Irak en 2003, que enfría de cierta manera las relaciones entre ellas⁵⁸, puesto que ciertos Estados Europeos no compartían la posición norteamericana de intervención en Irak, globalmente la cooperación entre la OTAN y la UE no se vió afectada durante cierto tiempo.

En 2009, culminada la gran ampliación, la OTAN está completamente transformada, muy ampliada y con Francia dentro, asimiladas las discrepancias

⁵⁷ UE, EU-NATO Declaration on European Security and Defence Policy (ESDP), Brussels, 16 December 2002 [Not published in the Official Journal], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:133243>

⁵⁸ CAMACHO AVILA, B., BARRAGÁN MANJÓN, M., *Ponencia: Las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea tras el final de la Guerra Fría, ¿convergencia o vías paralelas?*, Asociación Española de Ciencias Políticas y de la Administración (AECPA), X Congreso, GT 6.1 Estudios Estratégicos en el siglo XXI: Análisis y gestión de los nuevos conflictos, Septiembre 2011, 32 págs.

por Irak, el Tratado de Lisboa dio un empujón con una Política Común de Seguridad y Defensa (PESD). Es por tanto este Tratado de Lisboa el que altera en cierta medida este equilibrio alcanzado entre la OTAN y la UE en materia de defensa. En dicho tratado, aparte de sustituir la PESD por la PCSD, se incluyen dos novedades: una cláusula de defensa mutua entre Estados Miembros en el art. 42.7 del TUE y una cláusula de Cooperación Estructurada Permanente, que ya hemos examinado, en el artículo 42.6 del TUE⁵⁹.

Estas dos disposiciones hacen sonar las alarmas de la Alianza Atlántica puesto que, la cláusula de defensa puede ser el comienzo de una Alianza Defensiva Europea que haga sombra, e incluso pueda sustituir, a la OTAN, y la CEP puede dotar de capacidades autónomas a la UE, y de este modo, convertirla en un actor independiente de la Alianza Atlántica. Sin embargo, a pesar de la introducción de estos instrumentos en el Tratado, estos no se ven aplicados a corto plazo y las preocupaciones de la OTAN se ven mermadas⁶⁰.

Es a lo largo de los años 2016 y 2017 que se toman pasos para adoptar la CEP, y efectivamente es acordada a finales del año 2017. Frente a estos avances, la posición de la OTAN y la UE parece ser la de estrechar los lazos entre las dos organizaciones. El resultado es la adopción de la Declaración conjunta del Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la OTAN, derivada de la reunión informal de veintisiete Ministros Defensa de la Unión Europea en septiembre de 2016 en Bratislava, en la que se declara que la Unión y la OTAN están buscando un nuevo rumbo a su relación basada en el trabajo y el apoyo mutuo, y que supone la confirmación de un nuevo clima y la aceptación de los cambios en defensa de la UE. Esta Declaración desbloqueará la relación entre las dos organizaciones y, a partir de ese momento, va a ser posible poner en marcha la

⁵⁹ GARCÍA VARGAS, J., “*La Defensa Europea, a paso lento*”, Retos de la seguridad y defensa europeas: el papel de España, Notas Estratégicas del Instituto Choiseul, Madrid, Julio 2015, pág. 41.

⁶⁰ YANIZ VELASCO, F., *La Alianza Atlántica y la Unión Europea. La Evolución de unas Relaciones Complejas*, IIEE, Documento Marco 09/2013, mayo 2013.

CEP, ya que ésta planteaba cierta preocupación a la Alianza Atlántica⁶¹.

A pesar de que se suele repetir la idea de la complementariedad, e incluso subordinación, de la PCSD frente a la OTAN, cabe recordar que en el artículo 42.2 del TUE habla de “compatibilidad”⁶². En el mismo sentido se enmarca el Protocolo 10 sobre la CEP, ya citado, que afirma en su preambulo: “*la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros, y que es **compatible** con la Política Común de Seguridad y Defensa establecida en este marco*”. Por tanto, las relaciones entre la OTAN y la UE hoy en día se deberían basar en el principio de compatibilidad. Este principio implica que, teóricamente, no hay jerarquía ni subordinación entre ambas organizaciones. Sin embargo, hoy en día, se entiende que la PCSD es alternativa a la Alianza Atlántica en materia de seguridad y defensa, pero la activación de la CEP puede hacer efectiva la compatibilidad y generar un equilibrio real entre las organizaciones⁶³.

Según Francisco Aldecoa⁶⁴, se están dando las circunstancias, la más importante siendo la adopción de la CEP, que darían efectividad a la compatibilidad, siendo este el principio el que debe guiar las relaciones entre ambas organizaciones, puesto que “*por un lado Estados Unidos (recordar que son el primer financiador de la OTAN) quiere retirarse progresivamente y a su vez la Unión Europea quiere responsabilizarse paulatinamente de su propia defensa*”.

⁶¹ ALDECOA LUZARRAGA, F., *Intervención: La Seguridad y Defensa de la UE y la participación española*, Fundación Alternativas, Hanoi, marzo 2018.

⁶² Artículo 42.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), C-83/2015, UE: La política de la Unión con arreglo a la presente sección [...] respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

⁶³ CARTAGENA NÚÑEZ. I., “*La OTAN, la UE y el vínculo transatlántico*”, La seguridad y la defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades, Cuadernos de Estrategia, nº129, 2004, pág. 74,

⁶⁴ ALDECOA LUZARRAGA, F., *Intervención: La Seguridad y Defensa de la UE y la participación española*, cit., 2018.

Jens Stoltenberg, Secretario General de la OTAN, ha afirmado que la CEP puede llegar a aportar beneficios a la Alianza Atlántica⁶⁵: *“Una defensa europea más fuerte tiene el potencial de ayudar a aumentar el gasto en defensa, proporcionar nuevas capacidades y también mejorar el reparto de la responsabilidad con la Alianza. Es una manera de fortalecer el pilar europeo dentro de la OTAN”*. Además agradeció la posición de la Unión de desarrollar una cooperación en materia de defensa sin el afán competir con la OTAN, sino buscando una complementariedad entre ellas.

Federica Mogherini, como Alto Representante de la Unión, ha declarado también su intención de mantener y fortalecer la cooperación entre la UE y la OTAN, con más fuerza incluso, tras la adopción de la CEP⁶⁶. Concretamente, esta expresó que *“no queremos hacer todo esto aisladamente, sino en una cooperación cercana con nuestros socios. Mientras que construimos una Unión de Seguridad y Defensa, queremos fortalecer nuestra colaboración con ellos, especialmente con la OTAN y con la ONU”*.

Parece haber entonces una buena recepción de la CEP por parte de la Alianza Atlántica a pesar de los recelos iniciales. La voluntad de la UE de mantener un buen entorno para la cooperación entre la PCSD y la OTAN, apesasan las preocupaciones de esta última. Sin embargo, el mayor proveedor de la OTAN, los Estados Unidos, han mostrado abiertamente su recelo a la CEP. Kay Bailey Hutchison, la representante permanente de EEUU en la OTAN, ha advertido que la CEP podría potencialmente ser una medida proteccionista que favorecería el

⁶⁵ OTAN, Speech of the Secretary General Jens Stoltenberg at the start of the European Union Foreign Affairs Council in Defence format, 13 nov. 2013: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148840.htm

⁶⁶ EUEA, Speech by HR/VP Federica Mogherini at the “Building on vision, forward to action: delivering on EU security and defence” event, december 2013: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37355/speech-hrvp-federica-mogherini-building-vision-forward-action-delivering-eu-security-and_en

mercado europeo de instrumentación militar, y por lo tanto, un reducción del mercado estadounidense⁶⁷.

La CEP es una medida muy reciente, se acordó hace menos de 6 meses, y por lo tanto las reacciones a ella todavía son escasas y van apareciendo a medida que se construye y se conoce más ésta CEP. Por el momento, la OTAN y la CEP parecen haberse reconocido mutuamente y aceptado un futuro de cooperación conjunta.

Ya sea la CEP o la OTAN, ambas están bajo el paraguas de las Naciones Unidas. Veremos en este segundo epígrafe cómo se articulan las relaciones de la PCSD con la ONU, y como pueden verse afectadas con la adopción de la CEP.

II. El impacto de la adopción de la Cooperación Estructurada Permanente en las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea

En un primer lugar veremos cómo colaboran las NNUU con las Organizaciones Regionales (OR) para contextualizar la relación ONU-UE, para en un segundo apartado, analizar concretamente esta relación, haciendo hincapié en las consecuencias que podría tener la CEP en ella.

A. Las Naciones Unidas y las Organizaciones Regionales en el sistema de seguridad colectiva

El principal objetivo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) (recordar que es un sistema institucionalizado de seguridad colectiva creado por la

⁶⁷ MEHTA, A., *US warns against 'protectionism' with new EU defense agreement*, Defense News, February 2018, <https://www.defensenews.com/smr/munich-security-forum/2018/02/14/us-warns-against-protectionism-with-new-eu-defense-agreement/>

Carta de Naciones Unidas) es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así lo establece el art. 1.1⁶⁸ de dicha Carta.

Para cumplir con este propósito, las Naciones Unidas hacen uso de *las operaciones de paz*, descritas en los capítulos VI, VII y VIII de la Carta. Existen cuatro tipos de operaciones de paz: operaciones de Mantenimiento de la Paz (Peace Keeping), de Establecimiento de la Paz (Peace Building), de Imposición de la Paz (Peace Enforcing) y de Consolidación de la Paz (Peace Making), y van desde la simple promoción de la paz hasta la imposición de esta a través del uso de la fuerza⁶⁹.

Las NNUU otorgan un puesto importante a los organismos regionales en la consecución de estas operaciones, y por ende, de la paz. El Capítulo VIII de la Carta está dedicado a la función de los acuerdos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y el Capítulo VI, en su artículo 33.1, expone la posibilidad de recurrir a organismos o acuerdos regionales como opción para las partes del conflicto.

La participación de las organizaciones regionales en la seguridad colectiva de la ONU se basa en el artículo 53 del Capítulo VIII de la Carta: *"El Consejo de Seguridad, en su caso, utilizará dichos acuerdos u organismos regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad"*.

Por lo tanto la autorización del Consejo de Seguridad es necesaria para cualquier tipo de intervención por estas organizaciones. El artículo 54 continúa *"se deberá*

⁶⁸ NNUU, Carta de las Naciones Unidas, Capítulo I, Art.1.1: *"Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales [...]"*, 1945.

⁶⁹ NNUU, Protección de los civiles: directrices de aplicación para componentes militares de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz / Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, REF.2015.02, Febrero 2015.

mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales”.

Así, las organizaciones regionales son cada vez más consideradas como actores fundamentales para el desarrollo de las actividades de mantenimiento de la paz y de gestión de las crisis internacionales. Esto se remonta al principio de los años 90⁷⁰. Concretamente, en enero de 1992, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) solicitó al Secretario General (SGNU) un análisis sobre la capacidad de la ONU en el ámbito del establecimiento y mantenimiento de la paz, y el estudio de la aportación que las organizaciones regionales (OR) podrían hacer a la paz y seguridad internacionales.

El resultado fue el documento “*Un Programa de Paz*”⁷¹, informe del SGNU del momento, Boutros Boutros Ghali, y es considerado el primer documento oficial de la ONU en el que se mencionan las posibles estrategias que fomenten el regionalismo⁷². Se trataba de favorecer la participación de las OR en las Naciones Unidas, concretamente, en las operaciones destinadas al mantenimiento de la paz.

Desde es momento, que coincidía con el final de la Guerra Fría, la ONU desarrolló formas de alianza cada vez más amplias y numerosas con ciertas OR en el ámbito del mantenimiento de la paz y la gestión internacional de crisis.

⁷⁰ NAVAS CÓRDOBA, J., *El Futuro De Las Misiones De La Onu: El Papel De Las Organizaciones Regionales*, Documento de Opinión 25/2012, IEEEE, marzo 2012, 18 págs.

⁷¹ AG y CSNU de las NNUU, *Un Programa de Paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Informe del SGNU, A/47/277, junio 1992, <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/47/277&referer=http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/285.html&Lang=S>

⁷² NAVAS CÓRDOBA, J., *El Futuro De Las Misiones De La Onu: El Papel De Las Organizaciones Regionales*, cit., marzo 2012, 18 págs.

El CSNU ha expresado en varias ocasiones su punto de vista sobre este tema⁷³. Admite la necesidad de dar cada vez más importancia a las OR en el campo de la paz y la seguridad, pero sin perjuicio de la supremacía de las NN.UU: las acciones desarrolladas por las OR deben siempre respetar los artículos 52, 53 y 54 de la Carta, ya mencionados, y, por tanto, toda actividad debe ser controlada por él y necesita su autorización.

Las intervención de organismos regionales en la gestión de crisis internacionales es, por tanto, vista con buenos ojos por la ONU, e incluso se intenta promover. Estas operaciones de paz dirigidas por OR se han incrementado mucho durante los últimos años, tanto es así que, se podría decir que al mismo ritmo que las dirigidas por las NN.UU directamente⁷⁴. La UE es una de estas OR que colabora permanentemente con la ONU, y veremos en este siguiente epígrafe como es esta cooperación entre ambas instituciones y cómo se inserta la CEP en ese contexto.

B. La cooperación entre las NNUU y la UE: origen y perspectivas de futuro tras la adopción de la CEP

La aparición y evolución de la voluntad de la UE de afirmarse como actor de la seguridad internacional depende, como hemos podido ver, de su colaboración con las Naciones Unidas. Es esencial, para participar de forma eficaz en la gestión internacional de conflictos, que la UE, a través de sus Estados Miembros, se dote de capacidades militares, y esta actuación debe llevarse a cabo con la autorización de las Naciones Unidas. Por lo tanto, con las capacidades militares, sólo quedaba adoptar el marco de colaboración entre ambas

⁷³ El Repertorio del CSNU, 49. *Temas relacionados con el papel de las organizaciones regionales y subregionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Capítulo VIII. Examen de asuntos relacionados con la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacionales, 2004: http://www.un.org/es/sc/repertoire/2004-2007/Chapter8/Thematic/04-07_8_Items%20relating%20to%20the%20role%20of%20regional%20and%20subregional%20organizations%20in%20the%20maintenance%20of%20international%20peace%20and%20security.pdf

⁷⁴ NAVAS CÓRDOBA, J., *El Futuro De Las Misiones De La Onu: El Papel De Las Organizaciones Regionales*, cit., marzo 2012, 18 págs.

organizaciones, lo que se hizo mediante la Declaración conjunta sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en la gestión de crisis, firmada el 24 de septiembre de 2003⁷⁵.

La cooperación entre la UE y las Naciones Unidas continuaría así, siguiendo con las directrices marcadas por la Declaración Conjunta de 2003. Así sería hasta el 7 de junio de 2007, cuando se adoptó, mediante un comunicado de prensa, otra Declaración Conjunta sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la UE en la gestión de crisis⁷⁶, sin embargo no añade ninguna novedad en relación a la Declaración de 2003. Básicamente se centra en mejoras de aquellos ámbitos que han mostrado deficiencias, y en la evaluación de las medidas ya adoptadas en la primera Declaración⁷⁷.

Este marco de cooperación entre la UE y las Naciones Unidas ha resultado en un reforzamiento de la PCSD, puesto que ha permitido poner a prueba las capacidades de esta política en diferentes regiones, demostrando asimismo la capacidad de la UE a asumir un papel de actor a nivel internacional, aunque sea dentro de los límites establecidos por la ONU⁷⁸.

En el Tratado de Lisboa, en 2009, recalca en su artículo 42.1 que la UE tiene que dotarse de una capacidad operativa, civil y militar, con la posibilidad de usar dichas capacidades en misiones fuera de la Unión siempre que se trate de garantizar el «mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el

⁷⁵ Council of the European Union, *Joint Declaration on UN-EU Cooperation in Crisis Management*, Doc. 12730/03, September 2003, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12730-2003-INIT/en/pdf>

⁷⁶ Council of the European Union, *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*, Doc. 10310/07, June 2007, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/170/170707/170707eu-unstat_en.pdf

⁷⁷ BERMEJO GARCÍA, R., *La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea y sus Relaciones con las Naciones Unidas: ¿Continuidad o cambio tras el Tratado de Lisboa?*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 44, Madrid, enero/abril 2013, págs. 13-62.

⁷⁸ BERMEJO GARCÍA, R., *La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea y sus Relaciones con las Naciones Unidas: ¿Continuidad o cambio tras el Tratado de Lisboa?*, cit., 2013, págs. 13-62

fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas». Por lo tanto, en esta disposición se formaliza la cooperación que ya existía entre las NN.UU y la UE.

Uno de los instrumentos para realizar esta capacidad operativa civil y militar es la ya fomas CEP, descrita en el artículo 42.6 del TUE. Esta cooperación podría llegar a ser un gran apoyo para las misiones de paz de la ONU y la UE en colaboración.

Esta medida puede reforzar la cooperación entre la Unión y las Naciones Unidas, puesto que ponen a la disposición de ambas organizaciones capacidades más creíbles y eficaces.. Y es que, la Unión no debería solo poner entre sus objetivos la gestión civil de crisis que, donde se ha focalizado más intensamente, sino también en la gestión militares. R. Bermejo considera que esto permitiría *“mejorar la imagen de la Unión como potencia internacional, más allá de simple potencia normativa, y abrir al mismo tiempo un nuevo marco estratégico de relación con las Naciones Unidas en un aspecto sumamente importante para ambas Organizaciones. Si a esto añadimos la acción que puede desempeñar el Servicio de Acción Exterior en esta materia, ciertas esperanzas de mejora pueden atisbarse”*⁷⁹.

Así, podría decirse que la CEP sería un buen método para fortalecer la cooperación entre las NN.UU, y además, de hacer más eficaces y coherentes las operaciones que realicen entre las dos.

Sin embargo, las NN.UU todavía no se han pronunciado sobre el nuevo acuerdo de cooperación en el seno de la UE. Resta por ver cuál será su opinión en cuanto a la activación de este mecanismo y cuáles serán las reales implicaciones de este en lo relativo a la cooperación de la ONU y la Unión.

⁷⁹ BERMEJO GARCÍA, R., *La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea y sus Relaciones con las Naciones Unidas: ¿Continuidad o cambio tras el Tratado de Lisboa?*, cit., 2013, págs. 13-62

CAPÍTULO DE CONCLUSIONES

MÁS INTEGRACIÓN, MÁS EUROPA

Europa se encuentra en un contexto muy favorable para construir una base política y militar autónoma, capaz de defender sus fronteras, así como para dar una imagen de poder y estabilidad en la comunidad internacional. El lanzamiento de la Cooperación Estructurada Permanente supone un aparente éxito de la Unión Europea, ya que muestra la firme voluntad de los Estados miembros de comprometerse en uno de los ámbitos en los que más difícil resulta alcanzar acuerdos, la defensa.

De este modo la práctica y el realismo parecen haberse impuesto, dejando un poco atrás el idealismo teórico. Se intenta superar la necesidad de consenso y unanimidad en todas las tomas de decisiones en el seno de las políticas europeas. No obstante, esta política en concreto, la Cooperación Estructurada Permanente, una política en cierto modo «a la carta» para los Estados Miembros, tendrá importantes consecuencias y su éxito o fracaso dependerá de la voluntad política de los Estados.

Esta voluntad y predisposición quedan reflejadas en la larga lista de compromisos asumidos de carácter vinculante por los veinticinco Estados participantes.

De esta lista de compromisos se desprende igualmente el carácter ambicioso del mecanismo, ya que no se trata solo de aumentar el gasto de defensa, sino que los Estados dirigen sus esfuerzos también, entre otros, a mejorar la capacidad del despliegue de fuerzas y hacia la consecución de una industria europea potente de defensa.

Resta por tanto ver cómo transcurren los acontecimientos y cómo los Estados miembros participantes hacen frente al cumplimiento de las obligaciones asumidas. En el próximo Consejo Europeo de junio de 2018 volverá a analizarse el estado de la CEP, pero habrá que esperar un año para que se elabore el primer informe sobre su funcionamiento y desarrollo.

Además, en cuanto a las implicaciones de la CEP, existe la posibilidad de la consecución de la tan deseada *autonomía estratégica europea* que se ha vuelto más urgente por el contexto global en el que nos encontramos, especialmente, el progresivo desinterés y desconfianza mostrados por los Estados Unidos en su compromiso de seguridad global. Con la posición de EE.UU a favor de la desglobalización y el unilateralismo, la UE tiene el deber de defender, con más firmeza, las cuestiones de alcance global, y debe hacerlo con la colaboración de las Naciones Unidas, que como hemos analizado, debería de mantenerse y reforzarse con la adopción de la CEP.

Estos desencuentros con el Estado norteamericano, aunque pueda parecer contradictorio, no oponen a la UE y la OTAN. Al contrario, como hemos visto, el fortalecimiento de la PCSD repercutirá en favor de la OTAN, que se beneficiará de un reparto más equilibrado de responsabilidades y que conllevaría la consecución de un verdadero equilibrio político y estratégico entre Europa y América del Norte. Nos encontraríamos así ante un nuevo marco de relaciones OTAN-UE.

Por lo tanto, con la activación de la CEP, la UE podrá hablar como una sola voz, desempeñar un papel importante en la escena internacional y fortalecer su autonomía y credibilidad en el contexto de la seguridad internacional.

En cualquier caso, como dice M. Laborie, “*el momento de la defensa de la Unión Europea ha llegado*”⁸⁰.

⁸⁰ LABORIE IGLESIAS, M., *El momento de la defensa europea*, Documento de Opinión 92/2017, IEEE, 6 de septiembre de 2017, pp. 765-772

BIBLIOGRAFÍA

Manuales

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2011, 220 págs.
- BARBÉ, E., *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 2014, 440 págs.
- MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, 2016, 640 págs.
- OLESTI RAYO, A., VILA COSTA, B., ABELLÁN HONRUBIA, V., *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Barcelona, Ariel Derecho, 2011, 400 págs.
- SARMIENTO, D., *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Manuales Universitarios, 2016, 441 págs.

Artículos

- ALDECOA LUZARRAGA, F., *Intervención: La Seguridad y Defensa de la UE y la participación española*, Fundación Alternativas, Hanoi, marzo 2018.
- BERMEJO GARCÍA, R., *La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea y sus Relaciones con las Naciones Unidas: ¿Continuidad o cambio tras el Tratado de Lisboa?*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 44, Madrid, enero/abril 2013, págs. 13-62.
- BULL, H., “*Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?*”, Journal of Common Market Studies, vol. 21, nº2, 1982, pp. 149-170.
- CAMACHO AVILA, B., BARRAGÁN MANJÓN, M., *Ponencia: Las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea tras el final de la Guerra Fría, ¿convergencia o vías paralelas?*, Asociación Española de Ciencias Políticas y de la Administración (AECPA), X Congreso, GT 6.1 Estudios Estratégicos en el siglo XXI: Análisis y gestión de los nuevos conflictos, Septiembre 2011, 32 págs.
- CARTAGENA NÚÑEZ, I., “*La OTAN, la UE y el vínculo transatlántico*”, La seguridad y la defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades, Cuadernos de Estrategia, nº129, 2004, pág. 74.
- COZAR MURILLO, B., “*La Cooperación Estructurada Permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa?*”,

Documento de Investigación 12/2017, Programa de “Futuros”, IEEEE, 2017, 48 págs.

- CREMONA, M., “*Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU*”, Working Paper 2009/21, European University Institute, Department of Law, Florence, 2009, 17 págs.
- Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, Comunidad de Madrid, “*Capítulo 21: La Acción Exterior de la UE*”, Guía de políticas de la UE, Madrid, 2015, 31 págs.
- FABRY, E.; KOENIG, N.; PELLERIN-CARLIN, T., “*Renforcer l’Europe de la Défense grâce à la PESCO: Qui se met à table? Et quel est le menu?*”, Tribune, Notre Europe: Institut Jacques Delors, 20 octobre 2017, 4 págs.
- GARCÍA VARGAS, J., “La Defensa Europea, a paso lento”, Retos de la seguridad y defensa europeas: el papel de España, Notas Estrategicas del Instituto Choiseul, Madrid, Julio 2015, pág. 41.
- GOTKOWSKA, J., “*The Trouble with PESCO. The Mirages of European Defense*”, Center for Eastern Studies, Point of View, nº 69, Warsaw, February 2018, 27 págs.
- LABORIE IGLESIAS, M., “*El momento de la defensa europea*”, Documento de Opinión 92/2017, IEEEE, 6 de septiembre de 2017, pp. 765-772
- LUNDESTAD, G., “*The United States and Western Europe Since 1945: From “Empire” by Invitation to Transatlantic Drift*”, OUP Oxford, 2003, p. 240.
- MADARO, S., “*La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) et le rôle de la gendarmerie européenne*”, Master en Administration Publique, CIC ENA 2004/2005, 81 págs.
- MARSAL MUNTALA, J., “*Las relaciones trasatlánticas*”, La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) Tras la Entrada en Vigor del Tratado de Lisboa, Ministerio de Defensa, IEEEE, Cuadernos de Estrategia, nº145, marzo 2010, p. 164.
- MAURO, F., «*La Coopération Structurée Permanente: la Belle au bois dormant de la défense européenne*», Note d’Analyse, Groupe de Recherche et d’Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), 27 mai 2015.
- MORA BENAVENTE, E., “*Introducción*”, La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa, Cuadernos de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, nº145, 2010, pp. 11-27.

- NAVAS CÓRDOBA, J., *El Futuro De Las Misiones De La Onu: El Papel De Las Organizaciones Regionales*, Documento de Opinión 25/2012, IIEE, marzo 2012, 18 págs.
- PINTADO RODRIGUEZ, C., “*Pooling and Sharing y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones*”, Documento de Opinión 104/2013, IIEE, 2013, 11 págs.
- PRIEGO MORENO, A., “*La consolidación de la PESC. ¿Una diplomacia y defensa común?*”, Documento de opinión 33/2011 del IIEE, abril 2011, 10 pág.
- RUIZ CAMPILLO, X., SALVADOR BARROSO CORTÉS, F., “*La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España*”, Observatorio de Política Exterior Española, Documento de Trabajo 37/2009, 2009, 85 págs.
- THYM, D., “*Europa a varias velocidades: las cooperaciones reforzadas*”, Capítulo X del manual Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, 2009.
- VILLALBA FERNÁNDEZ, A., “*El Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa*”, Panorama estratégico 2009/2010, 2010, ISBN 978-84-9781-564-2, págs. 153-184
- WALTZ, K., “*Structural Realism after the Cold War*”, International Security, vol. 25, nº1, 2000, pp. 5-41.
- WHITNEY, Craig R. “*WAR IN THE GULF: EUROPE; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity*”. The New York Times (online version), 25/01/1991.
- YANIZ VELASCO, F., *La Alianza Atlántica y la Unión Europea. La Evolución de unas Relaciones Complejas*, IIEE, Documento Marco 09/2013, mayo 2013.

Páginas Web

- European Council : <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>
- European Parliament : <http://www.europarl.europa.eu/portal/es>
- European Union External Action : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación : <http://www.exteriores.gob.es>
- OTAN : https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html#top

- Naciones Unidas : <http://www.un.org/es/index.html>

Legislación

- Unión Europea (UE), *Tratado de la Unión Europea (TUE)*, Diario Oficial de la Unión Europea C 202, última versión del 7 de junio de 2016, pp. 13/388.
- Unión Europea (UE), *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)*, Diario Oficial de la Unión Europea C 202, última versión del 7 de junio de 2016, pp. 13/390.
- Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, en vigor desde el 24 de octubre de 1945, 1 UNTS XVI.

ANEXOS

Anexo 1

Lista de los 17 primeros proyectos propuestos por los Estados par la CEP. El listado es un extracto de: GOTKOWSKA, J., “*The Trouble with PESCO. The Mirages of European Defense*”, Center for Eastern Studies, Point of View, n° 69, Warsaw, February 2018, 27 págs.

APPENDIX 2. PESCO: THE FIRST SEVENTEEN PROJECTS⁶

Project	Lead nation	Participants	Observers	Description
1. European Medical Command (EMC)	Germany	Italy, Netherlands, Spain, Romania, Sweden, Slovakia	Bulgaria, Czech Republic, France, Lithuania, Luxembourg	The EMC aims to provide the military support for CSDP missions and operations on the ground. It will contribute to harmonizing national medical standards, legal frameworks and sanitary services.
2. European Secure Software defined Radio (ESSOR)	France	Belgium, Finland, Netherlands, Germany, Poland, Italy	Estonia, Spain	The ESSOR aims to develop common technologies for military radios in order to increase the interoperability of the armed forces of the EU member states, regardless of the radio platform used.
3. Network of logistic hubs in Europe and support to operations	Germany	Belgium, Bulgaria, Cyprus, Greece, Spain, Croatia, Hungary, Italy, Netherlands, Portugal, Slovenia, Slovakia	France	The network of logistic hubs in Europe aims to improve existing logistics infrastructure, procedures, standards and planning for the improvement of strategic logistic support for EU missions and operations.
Project	Lead nation	Participants	Observers	Description
4. Military mobility	Netherlands, Germany	Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Greece, Spain, Finland, Croatia, Hungary, Italy, Lithuania, Luxembourg, Latvia, Poland, Portugal, Romania, Sweden, Slovenia, Slovakia	France	The military mobility project aims to support member states in the simplification and standardisation of procedures for cross-border military transport.
5. European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC)	Germany, Italy, Spain	Austria, Belgium, Cyprus, Spain, France, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Romania, Sweden	Czech Republic, Slovenia	The EU TMCC aims to improve the availability, interoperability, specific skills and professionalism of personnel for EU training mission across participating member states.
6. European Training Certification Centre for European Armies	Italy	Greece, Portugal	Spain	The Centre aims to promote the standardisation of procedures among European armies and enable staff, up to division level, to practice the entire spectrum of the command and control functions at land, joint and interagency levels in scenarios of international aid, support, stability and capacity building.

Project	Lead nation	Participants	Observers	Description
7. Energy Operational Function (EOF)	France	Belgium, Spain, Italy	Cyprus, Germany, Ireland, Netherlands, Portugal	The EOF aims to develop new systems of energy supply for camps deployed in EU missions and operations, as well as for soldier-connected devices and equipment.
8. Deployable Military Disaster Relief Capability Package	Italy	Austria, Greece, Estonia, Croatia, Ireland, Portugal	Bulgaria	The project aims to deliver a multi-national specialist military package for the assistance to EU and other states for managing natural disasters, civil emergencies and pandemics. An EU Disaster Relief Training Centre of Excellence, and ultimately a Disaster Relief Deployable Headquarters, will be created.
9. Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM)	Belgium	Greece, Ireland, Italy, Netherlands, Portugal, Romania	Estonia, Spain, France	The project will deliver a mix of (semi-) autonomous underwater, surface and aerial technologies for maritime mine countermeasures. The project will enable member states to better protect maritime vessels, harbours and offshore installations.
10. Harbour & Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO)	Italy	Greece, Ireland, Portugal	Belgium, Netherlands	To provide an integrated mobile system consisting of software, marine sensors and under and over-water and aircraft platforms, as well as command components for surveillance and protection of marine areas (ports, coastal waters, maritime communication)

Project	Lead nation	Participants	Observers	Description
11. Upgrade of Maritime Surveillance	Greece	Bulgaria, Cyprus, Spain, Croatia, Ireland, Italy	Portugal	The project will deliver an integrated system of maritime sensors, software and platforms which fuse and process data, to aid the detection and identification of a range of potential maritime threats.
12. Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform	Greece	Austria, Cyprus, Spain, Hungary, Ireland, Italy, Portugal	Belgium, Germany, Estonia, Finland, Lithuania, Slovenia	The project aims to share cyber threat intelligence through a networked platform and to develop more active defence measures against cyber threats.
13. Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security	Lithuania	Spain, Finland, Croatia, Netherlands	Belgium, Germany, Estonia, Greece, Slovenia	The project aims to integrate the member states' expertise in the field of cyber defence through the mutual assistance of rapid cyber-response teams, which can also support EU institutions and CSDP operations.

Project	Lead nation	Participants	Observers	Description
14. Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations	Spain	Germany, Italy, Portugal	Luxembourg	The project aims to enhance the military decision-making process, improve the planning and conduct of missions and the coordination of EU forces. It will deliver information systems and decision-making support tools.
15. Armoured Infantry Fighting Vehicle/ Amphibious Assault Vehicle/ Light Armoured Vehicle	Italy	Greece	Czech Republic, Spain, Hungary, Portugal, Slovakia	The project will develop and build a prototype of an Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle based on a common platform.
16. Indirect Fire Support (EuroArtillery)	Slovakia	Italy	Bulgaria, Czech Republic, Spain, Hungary, Portugal, Slovenia	The project will develop a mobile precision artillery platform that will include land-battle decisive ammunition, non-lethal ammunition and a common fire control system for improving coordination and interoperability in multinational operations.
17. EUFOR Crisis Response Operation (EUFOR CROC)	Germany	France, Italy, Spain, Cyprus	Belgium, Czech Republic, Portugal, Slovenia	EUFOR CROC will contribute to the creation of a full-spectrum force package, which could accelerate the provision of forces by identifying the capabilities and adequate forces necessary for EU crisis management operations.