

## **¿Una defensa europea común?**

### **LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE EN LA UNIÓN EUROPEA**

#### **Ideas para el debate**

Mi intención con esta ponencia no es otra que dar unas pinceladas a la Cooperación Estructurada Permanente (utilizaré el término PESCO, por sus siglas en inglés, por ser más conocido), dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, con la idea de fomentar un posterior debate entre todos, del que espero y deseo que haya preguntas, dudas, intervenciones, réplicas, etc.

Yo no me considero un experto en estos temas sino sólo un lector interesado en el devenir de una Europa que debe ser fuerte y que debe pesar en el panorama internacional. La PESCO es, en este ámbito, una herramienta útil para aunar esfuerzos y capacidades que sirvan de base a un acción exterior europea eficaz en favor de la paz y la seguridad tanto en el interior como fuera de nuestras fronteras. En un mundo multipolar es más necesaria que nunca la consolidación de Europa en un ente que, aunque no llegue a conformarse como un superestado, llegue a ser algo cualitativamente diferente de un mero grupo de estados-nación siempre dispuestos a barrer para casa, por utilizar un término coloquial.

La PESCO nació como idea ya en el Tratado de Niza, allá por 2001, y ha sido posteriormente debatida en muchas ocasiones en el Consejo Europeo hasta tomar forma oficial en el último Tratado, el de Lisboa de 2007. Como he mencionado, se trata de una iniciativa que permite que varios Estados miembro pongan en marcha proyectos para aumentar las capacidades militares de la Unión Europea, inviertan en proyectos compartidos y mejoren la disponibilidad operativa de sus fuerzas armadas. A pesar de que el Tratado de Lisboa ya permite tal iniciativa desde 2007, no ha sido hasta 2017 cuando se ha materializado gracias al impulso de Alemania, Francia, Italia y España que formalmente notificaron al Consejo de la UE y a la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, su intención de participar en dicha Cooperación. La tardanza en la puesta en marcha de la PESCO tiene su explicación en las reticencias y trabas de todo tipo por parte de Reino Unido que siempre se ha opuesto a cualquier idea de un ejército europeo que pueda debilitar a la OTAN. La aparición insospechada del famoso Brexit ha sido una de las razones, aunque no la única, del establecimiento de esta estructura.

La PESCO fue respaldada casi inmediatamente por 19 Estados más, por lo que en el momento de la notificación al Consejo, el 13 de noviembre de 2017, eran ya 23 los Estados comprometidos. Portugal e Irlanda se unirían poco más tarde, el 7 de diciembre, con lo que ahora mismo forman parte de esta estructura todos los Estados a excepción de Dinamarca y Malta y, obviamente, Reino Unido. Esa Europa a dos velocidades de la que se ha hablado en numerosas ocasiones, y tan necesaria para que podamos avanzar, ya tiene dos vertientes: la primera fue la Zona Euro y ahora aparece la de la Defensa.

La estrategia exterior europea, que incluye la seguridad y la defensa, adolece de un poder

vinculante para alinear las estrategias nacionales a las intergubernamentales y comunitarias. Esta limitación le impide ser un actor político en la arena internacional como correspondería a su peso diplomático, económico y social. Pues bien, el establecimiento de la PESCO es un primer paso para paliar esta deficiencia, una herramienta prevista en el TUE pero activada por la Estrategia Global para la Política Exterior presentada en 2016.

Esta cooperación estructurada significa que los Estados pueden poner en marcha proyectos para aumentar las capacidades militares, comprometiéndose a invertir en dichos proyectos y mejorar la contribución y disponibilidad operativa de sus fuerzas armadas. Estos compromisos son vinculantes para los participantes y esa novedad puede alterar la forma de actuar del Ministerio de Defensa, pues los compromisos adquiridos son importantes:

-En primer lugar, está el compromiso de aumentar los presupuestos de defensa en términos reales para alcanzar los objetivos acordados.

-En segundo lugar, el compromiso de aumentar los proyectos conjuntos de capacidades de defensa de tipo estratégico que permitan superar las limitaciones actuales, para lo que se podrá contar con el apoyo del Fondo Europeo de Defensa para las adquisiciones conjuntas y cuya financiación puede llegar a cubrir hasta un 20% de los costes de adquisición. Este Fondo se nutrirá en un principio con 500 M€ e irá aumentando hasta alcanzar 1.500 M€ en tres años.

-En tercer lugar, comprometerse a poner a disposición de la UE los medios necesarios para lograr el nivel de ambición requerido, lo que incluye la implantación de un mecanismo de compromiso nacional rápido para el empleo de estos medios con el fin de hacer posible su despliegue en plazos operativos en casos de crisis o conflicto.

-En cuarto lugar, se establece el compromiso de mejorar la interoperabilidad de las fuerzas de los Estados participantes estableciendo unos requisitos comunes y estándares de intercambio de información. Este compromiso incluye la contribución efectiva a los grupos de combate (Battle Groups) y a la obligación de participar en los ejercicios programados.

El Ministerio de Defensa tendrá, además, que coordinar con los demás Estados participantes todos los proyectos a los que se sume -empezando por el de mando y control que liderará España- a través de una nueva secretaría para la PESCO creada con el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Agencia Europea de Defensa (EDA) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS), organismos todos ellos dependientes de la Alta Representante Mogherini. Anualmente, la Alta Representante presentará un informe al Consejo de la UE para dar parte del estado de implementación de la PESCO incluyendo el grado de cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados (quienes, a su vez, deben reportar los Planes Nacionales de Implementación). Paralelamente, el Comité Militar de la UE (EUMC) elaborará un dictamen anual para el Comité Político y de Seguridad (COPS).

NOTA: Para quien no esté familiarizado con el entramado institucional de la UE, todos estos organismos que he citado cuelgan del Consejo de la Unión Europea (no confundir con el Consejo de Europa), una de las principales instituciones de la UE, junto con la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia. Como aclaración, decir que el COPS es uno de los principales comités del Consejo de la UE, junto con el COREPER y el Comité Militar (EUMC), todos ellos denominados “órganos preparatorios” del Consejo Europeo.

Otra de las acciones previstas en el desarrollo de la PESCO es la simplificación y estandarización del transporte de unidades militares y de los procedimientos aduaneros con el fin de facilitar un rápido despliegue de material y personal. A este respecto, hace apenas unas semanas, el pasado 28 de marzo, la Comisión Europea presentó un Plan de Acción sobre Movilidad Militar que trata de las necesidades militares, la infraestructura de transporte y los aspectos normativos y de procedimiento. Habrá de determinarse, por ejemplo, qué mejoras serán necesarias para la infraestructura viaria, qué alturas tienen los túneles o qué pesos pueden soportar los puentes, qué normativa sobre mercancías peligrosas habrá que modificar, etc.

En relación con la interoperabilidad de las fuerzas, los Estados miembros se comprometen a armonizar los criterios sobre la operatividad de los *Battle Groups* basados por el momento en los estándares de la OTAN y su interoperabilidad con esa Alianza. Se comprometen igualmente a optimizar las estructuras multinacionales militares existentes tales como el EUROCORPS, EUROMARFOR, EUROGENDFOR, etc. además de contribuir a la financiación común de las operaciones y misiones derivadas de la Política Común de Seguridad y Defensa, un coste común según la definición del mecanismo financiero Athena.

Para el desarrollo de estas capacidades se usará la Agencia Europea de Defensa (EDA, Bruselas) y para la gestión de programas se considerará la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR, Bonn).

\*\*\*\*\*

Bien, hasta ahora he expuesto en qué consiste esta Cooperación Reforzada en materia de seguridad y defensa según los acuerdos oficiales alcanzados y de todo su entramado institucional, que puede llegar a ser algo tedioso o incluso inentendible para quien no esté familiarizado con las administraciones europeas.

Ahora quiero hablar de qué objetivos, más ambiciosos, habría que alcanzar o al menos poner en marcha iniciativas y mecanismos para alcanzarlos.

En primer lugar sería deseable una verdadera integración de fuerzas armadas en una suerte de ejército europeo en el corto plazo (2025), objetivo que ya ha apuntado el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude **Juncker**.

En segundo lugar, potenciar la vertiente Seguridad y Defensa dentro de las Instituciones Europeas estableciendo, dentro del Consejo de la UE, un Consejo de Ministros de Defensa, diferente e independiente del de Exteriores.

En tercer lugar, potenciar también la vertiente Seguridad y Defensa en el Parlamento Europeo, distinguiendo la Comisión de Defensa (ahora Subcomisión) respecto de la Comisión de Exteriores (AFET = DROI & SEDE).

Sería necesario, en cuarto lugar, establecer un Cuartel General Estratégico (similar al SHAPE de la OTAN) para la planificación de operaciones tanto civiles como militares. Ya existe un Comité Militar (EUMC) asistido por un Estado Mayor (EUMS), en Bruselas. Falta, pues, un cuartel general en el nivel estratégico que coordine la actividad de los cinco cuarteles

generales operacionales (OHQ) existentes (Northwood, Postdam, Paris, Roma y Larissa). ...  
ROTA

También, como apoyo a la acción exterior en materia de seguridad y defensa, sería conveniente el despliegue de Agregados de Defensa en las más importantes Delegaciones (“embajadas”) que la UE tiene por todo el mundo. El hecho de que haya un general o un coronel agregado de defensa en la delegación UE en Washington, en Moscú o en Pekín, por poner algunos ejemplos, daría mucha visibilidad a Europa como potencia diplomática y militar. Ese puesto sustituiría, lógicamente, al de los agregados de defensa nacionales que bien podrían conservar los puestos de agregado adjunto con doble dependencia funcional: del agregado de defensa europeo y del ministerio de defensa de su país.

Otra medida generadora de un embrión de ejército europeo sería, sin duda, comenzar por la fase de formación. El intercambio de cadetes en las academias militares y otros centros de formación militar sería crucial para que los futuros integrantes de las fuerzas armadas tomen conciencia de que la seguridad y la defensa de Europa es algo que nos concierne a todos. Esto se viene haciendo ya en algunas academias de forma casi simbólica con alumnos de países con los que se mantiene lazos de amistad o por otras razones, la mayor parte de ellos extracomunitarios. Se trataría de una especie de Erasmus militar en el que un porcentaje determinado de oficiales o suboficiales cursen uno o dos años completos de su formación en centros militares de otro Estado miembro de la UE adquiriendo así una formación integral para los futuros mandos, incluyendo una competencia lingüística avanzada.

Como **conclusión**, si Europa quiere ser un actor respetado en el tablero internacional, necesitamos ponernos de acuerdo en muchas cosas y una de ellas es su acción exterior, acción que necesita de un compromiso fuerte de sus gobernantes y de unas bases sólidas para respaldar las decisiones que se tomen, con una sola voz, en el ámbito internacional. Entre esas bases sólidas se encuentra una Política Común de Seguridad y Defensa que nos encamine hacia la necesaria, imprescindible autonomía estratégica y facilite la formación y el desarrollo de unas capacidades militares que nos permitan ser más fuertes -juntos- y gastar menos en sistemas de armas. Europa merece un sistema de defensa acorde a su potencial político, económico y diplomático. La PESCO es una valiosa herramienta para ello.

Muchas gracias.