



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

33



**EL FUTURO DE LAS FUERZAS
MULTINACIONALES EUROPEAS
EN EL MARCO DE LA NUEVA POLÍTICA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**



MINISTERIO
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

***EL FUTURO DE LAS FUERZAS
MULTINACIONALES EUROPEAS
EN EL MARCO
DE LA NUEVA POLÍTICA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA***

Mayo de 2010



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://www.060.es>



NIPO: 076-10-143-2 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-589-5

Depósito Legal: M-25010-2010

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 1.600 ejemplares

Fecha de edición: mayo 2010

NIPO: 076-10-142-7 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	7
<i>Por Jorge Ortega Martín</i>	
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EUROPEA: DE LA PESC A LA PCSD	11
<i>Por Vicente Garrido Rebolledo</i>	
LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS	33
<i>Por José Enrique de Ayala Marín</i>	
ESPAÑA Y LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS. PERS- PECTIVAS DE FUTURO	51
<i>Por José Manuel Sanz Román</i>	
REPERCUSIONES DEL FUTURO DE LAS FUERZAS MULTINACIO- NALES EUROPEAS EN LA INDUSTRIA DE DEFENSA.....	67
<i>Por Verónica Blanco Traba</i>	
CONCLUSIONES	79
<i>Por Jorge Ortega Martín</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	83

INTRODUCCIÓN

Aun en el caso de que no se alcanzara la ratificación del Tratado de Lisboa por la totalidad de miembros de la Unión Europea, no cabe duda de que no podrá existir un serio avance en la fortaleza política de la Unión, mientras no se consolide, por uno u otro camino, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), ahora denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), elemento básico de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

La nueva orientación de la política exterior norteamericana, reflejada en las distintas etapas del primer viaje a Europa del presidente Barack Obama, con un componente de permanente llamada a la multinacionalidad en la toma de decisiones, requiere la existencia de una Europa fuerte, que si hoy no representa una prioridad en las preocupaciones de los riesgos para Estados Unidos, sí supone una necesidad de estrecha colaboración con ella en las estrategias para la resolución de tales riesgos en todo el ámbito global. Pero sólo si esa Europa es realmente «fuerte» en su política exterior, podrá convertirse en ese aliado fiable que Norteamérica reclama en esta nueva etapa.

Y no ofrece duda –como creo que el Documento demostrará– que la existencia de unas fuerzas multinacionales europeas puede suponer una valiosa herramienta en este largo y lento proceso para alcanzar esa defensa común. Por ello, considero muy acertado que el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional haya pensado dedicar uno de sus Documentos de Seguridad y Defensa a su futuro.

Los componentes del grupo de trabajo hemos creído que, antes de entrar en el tema central, resultaba necesario realizar una breve revisión del proceso que ha llevado a la actual Unión Europea y al Tratado de Lisboa,

INTRODUCCIÓN

buceando en los orígenes y desarrollo de ese «Guadiana estratégico» que ha representado, desde mediados del siglo pasado, la evolución de la defensa europea. Ello nos permitirá confirmar que, frente a la postura que afirma que la actual Unión Europea ha nacido y se ha desarrollado gracias a motivaciones puramente económicas, se pueden encontrar en sus orígenes, otras razones ampliamente relacionadas con las estrategias de seguridad y defensa de aquellos momentos históricos.

Por ello, un primer capítulo se dedicará a tal revisión, analizando desde el punto de vista de la seguridad, si bien con la brevedad a que obliga la extensión del Documento, los diferentes tratados que han ido conformando la Unión Europea que hoy conocemos, hasta llegar al fallido Tratado Constitucional y el pendiente de ratificar Tratado de Lisboa, cuya cláusula relativa a la cooperación estructurada permanente puede volver a poner en marcha la siempre lenta maquinaria continental para acercarnos un poco más al deseo nunca alcanzado de una defensa –y, en consecuencia, una política exterior– realmente común.

Las fuerzas multinacionales han nacido, no sólo a instancias de la propia Unión Europea sino, en ocasiones, auspiciadas por otros organismos: Naciones Unidas, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, Unión Europea Occidental pero, en todo caso, su creación y desarrollo han supuesto –incluso cuando se ha tratado tan sólo de simples cuarteles generales, sin tropas adscritas– importantísimos avances en los procesos de homologación de doctrinas, adiestramiento común e interoperabilidad de materiales entre los países europeos que han colaborado en las mismas.

Por ello, un segundo capítulo se ha ocupado del estudio pormenorizado de la totalidad de dichas fuerzas multinacionales europeas, señalando algunas de las ventajas ya indicadas, pero haciendo hincapié en el grave inconveniente que supone para su utilización en situaciones reales, el lastre del lento proceso tanto de la propia decisión política como de las largas conferencias de generación de fuerzas. Resulta indispensable desarrollar una normativa mucho más ágil en ambos casos, que permita acudir tempranamente a los puntos de conflicto, desde los momentos iniciales de los mismos e incluso, en ocasiones, antes de que se produzcan estallidos de violencia.

Naturalmente la posición española no puede estar ausente de este Documento de Seguridad y Defensa. Las sucesivas Directivas de Defensa Nacional han sancionado desde siempre, la implicación de los distintos go-

INTRODUCCIÓN

biernos de este o aquel color en una estrategia que apostara por una mayor integración europea en los temas de seguridad común. Resulta obligado recordar que la primera, y única hasta el momento, estrategia de seguridad europea está firmada por un español y es conocida internacionalmente como «Documento Solana».

Por ello, el tercer capítulo del Documento se refiere al pasado, presente y futuro de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en las fuerzas multinacionales europeas, ampliándolo con un breve comentario sobre la actuación en algunas de las operaciones llevadas a cabo por soldados españoles en el marco de fuerzas europeas creadas ad hoc para el cumplimiento de determinadas misiones, aunque tales fuerzas no puedan considerarse estrictamente incluidas en el ámbito general del Documento, dado su carácter no permanente.

Aun suponiendo una parcial negación de lo afirmado anteriormente, lo cierto es que, a la postre, las relaciones europeas están basadas de forma muy nítida en motivaciones económicas. Por ello, se ha incluido en el Documento un cuarto y último capítulo relacionado con la influencia que sobre la industria de defensa europea tiene la existencia de estas fuerzas multinacionales. La indispensable interoperabilidad que requiere trabajar con unidades de otra nación debe tener su reflejo en las normativas que definen los distintos documentos relacionados con dicha industria y que pueden facilitar la existencia de proyectos multinacionales en línea con el objetivo último de una defensa común. El capítulo centra su mirada en las herramientas con repercusión en tal industria que define el Tratado de Lisboa, sin olvidar, además, las que establece la normativa marcada por la Agencia Europea de Defensa y la Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europa.

En resumen, se trata de presentar al lector cuatro capítulos con puntos de vista personales diferentes –y que, por tanto, nunca se ha pretendido que deban ser complementarios– que amplíen el campo de visión y nos conciencien de la necesidad y dificultades de esta excelente herramienta, tan útil para trabajar en la dirección señalada por la PCSD, que representan las fuerzas multinacionales europeas.

JORGE ORTEGA MARTÍN
General de división (retirado)

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EUROPEA: DE LA PESC A LA PCSD

La seguridad y la defensa en los orígenes del proceso de construcción europea

Con frecuencia, se ha utilizado el símil de «la bella durmiente» para referirse al letargo al que ha estado sometida, al menos, durante cuatro décadas, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (y la aún más adormecida, de defensa) de la Unión Europea. Ello no significa, sin embargo, una falta de interés manifiesto por parte de los europeos hacia los asuntos relacionados con su seguridad y la defensa y que, muy al contrario, siempre estuvieron presentes en el proceso de construcción europea precediendo, incluso, la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE).

En rigor, podemos encontrar una primera iniciativa europea de asistencia y alianza militar (frente al entonces eventual peligro alemán) en el Tratado de Dunkerque de 1947, suscrito el 5 de marzo entre Francia y el Reino Unido.

En realidad, el alcance del acuerdo era mucho mayor. Muchos países europeos creyeron entonces que Londres se ponía a la cabeza de un inmenso movimiento de integración, idea que duró poco tiempo, ya que a los británicos les parecía más urgente la solución de otros problemas.

Sin embargo, la percepción de inseguridad generalizada obligó a buscar nuevos aliados en los países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), con el Tratado de Bruselas de 1948, y a solicitar la presencia militar de Estados Unidos en Europa. En ese sentido, puede decirse que la amenaza común y la dependencia europea cimentaron las relaciones transatlánticas.

El 24 de octubre de 1950 el Gobierno francés realizó una declaración institucional conocida con el nombre de «Plan Pléven» (en ese momento, ministro de Defensa Nacional), por el que se proponía una solución al problema de la contribución de Alemania a la defensa común de Europa Occidental y, lo que es más importante, la creación de un ejército europeo, que no podía resultar de «la simple unión de unidades militares nacionales» sino que debía dar lugar a «un Ejército de la Europa unida» integrado bajo un mando común. El texto del proyecto gubernamental fue adoptado en su conjunto por la Asamblea Nacional francesa, insistiendo, no obstante, en su voluntad de no permitir la creación de un ejército ni un estado mayor alemanes.

El artículo 1 del Tratado de París establecía que las Altas Partes Contratantes instituían entre ellas:

«La Comunidad Europea de la Defensa (CED), es de carácter supranacional, con instituciones, Fuerzas Armadas y presupuestos comunes.»

El corolario de la CED, el proyecto sin duda más ambicioso en materia de integración de esfuerzos militares, contemplaba también un proyecto político, destinado a crear una estructura federal o confederal y que fue presentado en el año 1953.

La llamada Comunidad Política Europea, que completaba a la CED, preveía la creación de una Asamblea parlamentaria bicameral, un Consejo Ejecutivo Europeo, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia. Las competencias de la Cooperación Política Europea (CPE) eran muy amplias y estaba previsto que, a largo plazo, absorbieran a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y a la CED.

Sin embargo, el texto del Tratado de París fue finalmente rechazado el 30 de agosto de 1954 por la propia Asamblea Nacional francesa. La misma solución que Francia había propuesto para Alemania, oponerse a su rearme nacional, se volvió contra los franceses, cuando los alemanes exigieron de éstos una cláusula de reciprocidad similar, con unos argumentos que no tenían réplica. Francia, no podía aceptar, en esos momentos, dicha responsabilidad histórica y acabó retirándose del Tratado.

Como alternativa, se optó por modificar el Tratado de Bruselas de 1948, que tenía como objetivo la defensa común, a fin de incluir también a Alemania y confiar la defensa de Europa al comandante supremo aliado de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Europa, culminando de ese modo el traspaso de competencias que se había iniciado el 4

de abril de 1949, con la firma del Tratado del Atlántico Norte (Tratado de Washington). En ese sentido, se puede decir que, más por necesidad que por voluntad política, los europeos decidieron en el año 1954 solicitar formalmente a la OTAN que se encargase de la defensa de su territorio.

En mayo de 1955 Alemania ingresa como miembro de pleno derecho en la Alianza Atlántica. La aceptación de la propuesta británica de revisar el Tratado de Bruselas para resolver la cuestión del rearme alemán dio lugar a la creación de la Unión Europea Occidental (UEO)¹. La modificación del Tratado de Bruselas en 1954 confinó los ámbitos materiales de la seguridad y la defensa al marco transatlántico de la OTAN, culminando un traspaso de competencias que se había iniciado con la firma del Tratado del Atlántico Norte. Con ello, la colaboración militar exclusivamente europea quedó restringida al foro intergubernamental de la UEO y desapareció todo vestigio supranacional.

Los Estados miembros de la CECA, satisfechos con dicha formulación, no quisieron avanzar en el terreno de la integración militar, prefiriendo dar una imagen exclusiva de potencia económica. De ese modo, los Tratados de Roma, por los que se crea la CEE y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM) no mostraron una especial preocupación hacia los temas relacionados con la política exterior, de seguridad y, mucho menos, de defensa.

Salvo algunos intentos aislados, y también fallidos, destinados a buscar una colaboración más estrecha a nivel estatal en materia de Política Exterior y de Defensa Común (PEDC) (por ejemplo, los dos planes Fouchet presentados por Francia en 1961 y 1962)², lo cierto es que habrá que esperar hasta la Cumbre de La Haya de 1969 para ver algún mínimo avance en el ámbito político.

¹ El texto constitutivo de la UEO es el Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva, firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948 y enmendado por el Protocolo que modifica y completa el Tratado de Bruselas, firmado en París el 23 de octubre de 1954, más conocido como Tratado de Bruselas Modificado (TBM). El Consejo de Ministros de la UEO, reunido en Marsella el 13 de noviembre de 2000, decidió el cese de las actividades del Estado Mayor Militar de la UEO y aprobó la transición de las estructuras políticas y militares de la UEO a la Unión Europea, hecho que es efectivo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza.

² Así llamados por el presidente de la Comisión, Christian Fouchet. El objetivo principal del «Plan Fouchet» era intensificar la cooperación política entre Estados a través de la celebración de reuniones periódicas que tendrían como objetivo la confrontación de puntos de vista, concertar las políticas y llegar a posiciones comunes a fin de favorecer la unión política de Europa y reforzar la Alianza Atlántica. Entre sus objetivos específicos figuraban la adopción de una PEDC en el marco de la OTAN.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EUROPEA:...

En dicha Cumbre se encargó a los ministros de Asuntos Exteriores, presidida por el belga Étienne Davignon, un informe sobre cómo mejorar la cooperación política entre los Estados miembros. El «Informe Davignon» fue presentado y adoptado por la Cumbre Europea de Luxemburgo de 1970, marcando el inicio de la CPE, que fue lanzada de forma informal antes de su institucionalización en el Acta Única Europea (AUE) en 1987 (adoptada el 17 de febrero de 1986 y en vigor desde el 1 de julio de 1987).

La CPE se conformaba como un sistema de consultas y concertación diplomática en temas de política exterior. Sus dos principales aportaciones fueron, de una parte, la creación entre los Estados miembros de un hábito de consulta, cooperación y trabajo en común en temas de política exterior, antes de adoptar una posición propia nacional. De otra parte, permitió establecer un conjunto de órganos y medios que se desarrollaron a través de una serie de consultas políticas regulares a distintos niveles: jefes de Estado y de Gobierno (Consejo Europeo), ministros de Asuntos Exteriores (en el Consejo de las Comunidades o en reuniones *ad hoc*), directores políticos (Comité Político) y expertos y asesores (en diversos grupos de trabajo). Por el contrario, la CPE pronto se vislumbró como un mecanismo obligatorio imperfecto, en ausencia de principios y competencias específicas relacionadas con la acción exterior europea, pero, sobre todo, de un ámbito material claramente delimitado.

En los informes sobre la CPE de Copenhague (1973, por el que se intensificaba el ritmo de reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores y el Comité Político), Londres (1981, que impuso a los Estados miembros la obligación de consultarse previamente en toda cuestión de política exterior que afectase a la Comunidad en su conjunto, ante la impotencia por la invasión soviética de Afganistán y la revolución islámica en Irán) y en la Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart (1983, por la que se manifiesta el deseo de la Comunidad de consolidar su posición a escala mundial), los Estados miembros sólo se limitaban a asumir compromisos de naturaleza política, pero nunca mostraron un deseo manifiesto de incluir la defensa en el ámbito de sus deliberaciones. Por ejemplo, en el Consejo de Stuttgart se recogía expresamente que:

«La coordinación de las posiciones de los Estados miembros afectaba a los aspectos políticos y económicos de la seguridad.»

En cualquier caso, aunque la declaración mantuvo la diferenciación y separación entre la CPE y las Comunidades Europeas (al referirse a la existencia y coherencia entre las políticas exteriores de las Comunidades Eu-

ropeas y las políticas convenidas en el seno de la CPE), hay que reconocer el mérito de concebir ambas estructuras como dos elementos estrechamente vinculados por el objetivo común de consecución de la Unión Europea y, a su amparo, se perdieron rigideces excesivas relacionadas con la inclusión y tratamiento de los asuntos relacionados con la política exterior y de seguridad en la agenda comunitaria. Además, los informes mencionados fueron la base que permitió la articulación jurídica de la CPE dentro del AUE.

Sin embargo, una de las mayores carencias del AUE es que, pese a que la CPE obtuvo formalmente un fundamento jurídico dentro de ella, ésta vino a reiterar la separación entre las políticas comunitarias y la cooperación intergubernamental (artículo 3). Se limitó a recoger en su articulado el contenido de los informes ya mencionados, sin alterarlos, ni siquiera reordenándolos. Lo que hizo es incorporar los compromisos de tipo político en un texto jurídico convencional. Pese a su intento de anteponer el interés general de la Comunidad al de los Estados, mediante la promoción de la adopción de declaraciones y posturas comunes frente a posiciones individuales, lo cierto es que nunca se consiguió que los intereses europeos prevaleciesen frente a los nacionales. Además, la inexistencia de un proyecto político a largo plazo que sirviera de referencia para el proceso de integración, unido a la falta de una imagen con la que compararse, mantuvo la indefinición de la llamada Identidad Europea de Seguridad y Defensa.

Formalmente, la CPE se transformó en PESC (nombre que hacía pensar que se iba a producir una «comunitarización» de esta política) en el Tratado de la Unión Europea (TUE), adoptado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993). Sin embargo, su ubicación en el nuevo Título V del TUE, fuera de los otros títulos comunitarios, unido a su calificación como «forma o política de cooperación», ya era suficientemente significativo de la percepción de los Estados con respecto a los asuntos de seguridad y, por ende, de la defensa, que por vez primera, y a diferencia de lo que ocurrió con la CPE, se contempla en Maastricht.

La Política Exterior y de Seguridad y Defensa (PESD): ¿europea y común?

Por mucho que el TUE se esforzara en ubicar la PESC y la PESD en el ya llamado a desaparecer «segundo pilar» (con base a los informes de conclusiones de la Convención Europea, recogidos primero, en la Constitución Europea y después, en el Tratado de Lisboa), lo cierto es que, 16 años más

tarde, varios tortuosos Consejos Europeos y tres Tratados modificativos de la Unión (el de Ámsterdam, Niza y Lisboa, exceptuando el proyecto fallido de Tratado Constitucional Europeo)³, dicha política dista aún mucho de ser común-comunitaria, ni es verdaderamente europea, si por este último concepto entendemos que existe una solidaridad compartida en la definición de sus objetivos y en su puesta en práctica o ejecución.

Efectivamente, con el establecimiento de la PESC no se lleva a cabo la comunitarización de dicha política, pero sí su «bruselización», en el sentido de que, con anterioridad a Maastricht, todas las realizaciones de la antigua CPE se llevaban a cabo desde las capitales, mientras que a partir del TUE, el centro de gravedad de la nueva PESC se traslada a Bruselas. Es en el marco de las instituciones de la Unión en donde el contenido de la misma se va materializando, con la posibilidad que, aunque la mayoría de las decisiones que se adoptaban tenían un marcado carácter político, cabía también la adopción de actos jurídicos, como las acciones y las posiciones comunes. Con ello, el aspecto más destacado de Maastricht, relativo a la PESC, era la unificación institucional, aunque los poderes de la Comisión y, sobre todo, del Parlamento Europeo con respecto a esta política eran subsidiarios, toda vez que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, carecía de competencias específicas para pronunciarse sobre asuntos PESC.

Maastricht se ocupa de la PESC y de la PESD, al incluir en su artículo B como objetivo de la Unión:

«Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular, mediante la realización de una PESC que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común»⁴.

³ El Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, en vigor desde el 1 de mayo de 1999 y el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, en vigor desde el 1 de febrero de 2003. Por lo que se refiere al Tratado de Lisboa (cuyo nombre completo es *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (y que sustituye al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmada por los jefes de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, el 29 de octubre de 2004 y rechazado en referéndum por los ciudadanos de Francia y Países Bajos), aún no está en vigor al tener pendientes las ratificaciones de Irlanda (único Estado que realizó un referéndum, el 12 de junio de 2008, que tuvo como resultado el rechazo del Tratado por parte de un 54,3% de la población) y la República Checa (en curso).

⁴ El Tratado de Niza añade: «De conformidad con las disposiciones del artículo 17», que a su vez deja en manos del Consejo Europeo la decisión de llevar a cabo una política de defensa común e incorpora las llamadas *misiones Petersberg* dentro del ámbito de actuación de la Unión.

Sin embargo, muchas de las expectativas depositadas en la realización de una PESD verdaderamente común se desvanecieron, como consecuencia del conflicto en Irak en el que los europeos, lejos de actuar juntos, pusieron en evidencia que en asuntos de seguridad y defensa, si en algo estaban de acuerdo, era precisamente en que estaban en desacuerdo. No en vano, Yorgos Papandreu, ministro de Asuntos Exteriores de Grecia, país que ejercía la Presidencia de la Unión durante la gestación del conflicto, clamaba, frente al resto de sus colegas:

«Dejemos de hablar acerca de lo que nos divide», en beneficio de la Unión de los europeos. Y en ese mismo sentido, el secretario general del Consejo y Alto Representante (AR) para la PESC, Javier Solana, insistía: «hay que encontrar un territorio común sobre el que podamos trabajar.»

También fue evidente la falta de acuerdo y de consensos en otros conflictos, como los de Kosovo, o la crisis en los Grandes Lagos, lo que llevó a muchos a afirmar que la Unión Europea sólo iría a remolque de la Alianza Atlántica, a falta de un verdadero pilar defensivo europeo. Más allá de las divisiones entre los miembros de la Unión, generadas como consecuencia del conflicto en Irak (pero que ya se venían vislumbrando desde mucho antes), la Unión Europea tenía ante sí el difícil reto de cómo poder librarse de la famosa frase lapidaria que la definía como un «gigante económico, pero un enano político», conceptos a los que incluso, alguno añadía el de «larva militar».

El Tratado de Ámsterdam representó el primer intento «frustrado» por conseguir que la PESC y la PESD tuviesen una mayor coherencia. La máxima urgencia era dotar a la Unión de unos instrumentos jurídicos que permitiesen a ésta una respuesta e intervención más rápida en caso de urgencia (especialmente, con relación al conflicto en la antigua Yugoslavia). Para ello, se añadieron a los instrumentos normativos de Maastricht (acciones y posiciones comunes) uno nuevo, pero poco operativo, las estrategias comunes, adoptadas por el Consejo en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros tuviesen intereses comunes. La primera estrategia, en relación a Rusia, se adoptó en junio de 1999.

Sin embargo, la novedad más importante introducida por el Tratado de Ámsterdam es la creación de un secretario general del Consejo y AR de la PESC, denominado frecuentemente «señor PESC», cuyo nombramiento recayó en la figura de Javier Solana, encargado de asistir a la Presiden-

cia, en asociación con la Comisión Europea. La creación de un AR para la PESC estaba relacionada con la falta de visibilidad internacional de la Unión Europea en el escenario internacional.

Con su nombramiento, los Estados miembros ponían de manifiesto su deseo de contar con una personalidad política de primer orden para dicho puesto que concentrase, de manera coherente, la mayor parte de las competencias en materia de PESC, aunque a nadie se le escapase el hecho de que contar con un comisario de Asuntos Exteriores en el seno de la Comisión (además de otros comisarios con competencias indirectas en materia de relaciones exteriores) podría crear, en ocasiones, solapamientos de actuaciones no deseados.

El Tratado de Ámsterdam también introdujo algunos cambios importantes en materia de creación de nuevos órganos e instituciones y, de forma más específica, en lo referente al procedimiento de adopción de decisiones. Con respecto a los primeros, Ámsterdam habilitó al Consejo para nombrar representantes especiales que se encargasen de cuestiones políticas particulares (Oriente Medio, región de los Grandes Lagos, Afganistán, etc.) nombrados por mayoría cualificada desde el Tratado de Niza. Con el tiempo, a estos representantes especiales se les han unido otros representantes personales del AR para la PESC, que se ocupan de asuntos como la no proliferación de armas de destrucción masiva, los derechos humanos o cuestiones parlamentarias en materia de PESC.

Asimismo, para asistir al AR de la PESC se le asignaba una Unidad de Planificación de Política y de Alerta Rápida (UPPAR), más conocida con el nombre de Unidad Política, creada por medio de una declaración aneja al Tratado de Ámsterdam e integrada por diplomáticos y funcionarios puestos a disposición del Consejo por los Estados miembros, la Comisión, la UEO y la Secretaría del Consejo. Entre las funciones de la UPPAR figuraban: la observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos referentes a la PESC; la elaboración de evaluaciones de los intereses de la Unión en materia de política exterior y de seguridad, así como la determinación de los ámbitos en los que la PESC podría centrarse en el futuro; la definición oportuna de los hechos, crisis políticas potenciales o situaciones que pudieran tener repercusiones importantes sobre la PESC; y, por último la elaboración, a petición del Consejo, la Presidencia o por propia iniciativa, de documentos de opciones políticas razonadas que se refieran a la política que el Consejo debe seguir.

Por otra parte, el Tratado de Ámsterdam introduce un nuevo mecanismo en el proceso de adopción de decisiones conocido con el nombre de «abstención constructiva» y que, mantenido hasta la actualidad, consiste en que si un Estado miembro, en el momento de la adopción de una decisión PESC (en donde la regla consagrada en Maastricht era la unanimidad) decide abstenerse (y acompaña su abstención de una declaración formal), no estará obligado a aplicar la decisión formal, ni a contribuir a la financiación de la operación acordada a través de dicha decisión. Esta opción, que somete tanto las posiciones como las acciones comunes al mismo procedimiento de aprobación, ha sido ampliamente utilizada por los Estados desde el año 1999. La «abstención constructiva» es un mecanismo de aplicación de la PESC similar al de las cooperaciones reforzadas, previstas inicialmente en el Título VII del TUE.

La materialización de la PESD (o cómo despertar a la bella)

El Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 ya adelantaba los ámbitos en los que los Estados miembros de la Unión debían avanzar, en forma de objetivos, para poder contar con unos recursos de defensa suficientes, y que afectaban principalmente a las capacidades colectivas en materia de mando y control, inteligencia y transporte estratégico⁵.

Hasta cierto punto, Helsinki supuso un reconocimiento de las limitaciones de los europeos en materia de capacidades militares y misiones que éstos podrían llevar a cabo en el futuro, pero, por otro lado, se lanza un mensaje muy claro para aquellos que tenían dudas acerca de la relación o vínculo transatlántico. Se declara que la Unión Europea sólo quiere dotarse de las capacidades necesarias para llevar a cabo, con ciertas posibilidades de éxito, misiones de gestión de crisis (las llamadas *misiones Petersberg*)⁶, sin que ello afecte a los compromisos asumidos a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado de Washington. La Alianza Atlántica, señaló la Cumbre de Helsinki, seguía siendo, para sus miembros:

⁵ *Informe de Situación de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*, Anexo 1 del Anexo IV, 10 y 11 de diciembre de 1999.

⁶ Según la definición del artículo 17.2 del TUE debe entenderse por *misiones Petersberg*: «Misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.»

«La piedra angular de la defensa colectiva y seguirá desempeñando un importante papel en la gestión de crisis.»

En Helsinki, los Estados miembros reiteran los compromisos que asumieron en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999. En este último, ya habían quedado someramente definidos, entre otros, los principios rectores para el reforzamiento de la PESC, los procedimientos de toma de decisiones y las modalidades de participación y cooperación de los Estados miembros de la Unión (incluso de los miembros no aliados), en las misiones de la Unión Europea (Consejo Europeo de Colonia, de junio de 1999).

En definitiva, se define lo que va a ser la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO), expresión que se utiliza por vez primera vez (aunque ya en la reunión franco-británica de Saint-Malo o de 4 de diciembre de 1998 se habla de defensa europea y de autonomía y capacidades militares) para mostrar la determinación de los europeos de dotar a la Unión de los medios y las capacidades adecuadas, sin duplicaciones innecesarias (entiéndase OTAN) para acometer todas las *misiones Petersberg* en apoyo de la PESC. Y es precisamente en ese momento cuando la Unión Europea comienza a salir de su profundo letargo en materia de seguridad y defensa, ya que en Colonia se señala que la Unión Europea debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles y los medios para decidir emplearlos con el objeto de responder a las crisis internacionales, y todo ello, sin perjuicio de la actuación de la OTAN.

Por lo que se refiere a las capacidades militares de la Unión Europea, el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 ya había establecido la necesidad de dotar a la Unión de capacidad de acción autónoma mediante una fuerza militar creíble, de disponer de los medios de decisión de recurrir a ella y de estar dispuestos a hacerlo para reaccionar en caso de crisis internacionales y, todo ello, como ya se señaló, sin perjuicio de las acciones emprendidas por la OTAN. Seis meses más tarde, durante el Consejo Europeo de Helsinki, los jefes de Estado y de Gobierno confirmaron su intención de dotar a la Unión de capacidad de decisión autónoma, precisando su intención, en casos en que la OTAN como tal no participara, de iniciar y efectuar determinadas operaciones militares bajo la dirección de la Unión Europea en respuesta a crisis internacionales. Con relación a las capacidades militares, Helsinki fijó el llamado *Headline Goal* u Objetivo General por medio del cual los Estados miembros se comprometían para el año 2003 a contar con fuerzas militarmente autónomas (máximo 60.000 personas), capaces

de realizar todas las *misiones Petersberg* y de ser desplegadas en un plazo máximo de 60 días, durante, al menos, un año⁷. Con el tiempo, el fracaso del Objetivo General 2003 puso de manifiesto que el debate acerca de las futuras capacidades militares de la Unión Europea no podía centrarse exclusivamente en los aspectos cuantitativos, dejando al margen el factor cualitativo.

Los Estados miembros decidieron también en Helsinki establecer con rapidez objetivos en materia de capacidades colectivas en los ámbitos de mando y control, inteligencia y transporte estratégico. Durante la Presidencia de Portugal, en el Consejo Europeo de Santa María da Feira, de junio de 2000, la Unión alentó a los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea, a la vez que solicitaba a los países europeos miembros de la OTAN y no pertenecientes a la Unión Europea (léase Turquía) a contribuir a la mejora de las capacidades europeas. En Santa María da Feira también se establecieron los cuatro ámbitos prioritarios en cuanto a capacidades civiles de gestión de crisis: policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, establecimiento de una administración civil y protección civil. En estos sectores también se definieron unos objetivos concretos que consistían en estar en disposición de suministrar, en el ámbito policial, 5.000 funcionarios para misiones internacionales, de los cuales, 1.000 deberían poder desplegarse en menos de 30 días; 200 expertos en el ámbito del Estado de Derecho, un equipo de expertos que cubriese una amplia gama de funciones en la administración civil y, en lo que respecta a la protección civil, dos o tres equipos de evaluación que pudiesen enviarse en un plazo de tres a siete horas, así como equipos de intervención de hasta 2.000 personas que pudiesen desplegarse a corto plazo.

⁷ «Los Estados miembros, de aquí al año 2003, cooperando voluntariamente entre sí, estarán en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas capaces de realizar todas las *misiones de Petersberg* fijadas en el Tratado Ámsterdam, incluso las que exijan mayores medios, en operaciones que impliquen como máximo la intervención de un Cuerpo de Ejército (hasta 15 Brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas). Estas fuerzas deberían ser autónomas desde el punto de vista militar y tener las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando sea necesario, con elementos aéreos y navales. Los Estados miembros deberían estar en condiciones de desplegar totalmente fuerzas de esta magnitud en un plazo de 60 días, y en ese mismo plazo, aportar elementos de reacción rápida de menor magnitud que puedan estar preparados y desplegarse en muy breve plazo. También deberían poder mantener un despliegue de esta magnitud al menos durante un año, para lo cual se precisará una reserva adicional de unidades (y elementos de apoyo) de menor grado de disponibilidad para sustituir a las fuerzas iniciales.»

El 19 de noviembre de 2002, la Conferencia sobre Capacidades de Gestión Civil de las Crisis observó que los objetivos concretos fijados para el año 2003 por el Consejo Europeo habían sido rebasados por los compromisos que de forma voluntaria habían contraído los Estados miembros, y el 1 de enero de 2003 se puso en marcha la primera operación PESD, la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia-Herzegovina⁸. Al igual que sucediera con las capacidades militares, el objetivo civil fue revisado en junio de 2004, con el horizonte puesto en el año 2008. El 16 de julio de ese mismo año la Unión Europea lanzó una misión en defensa del Estado de Derecho en Georgia (EUJUST-Themis) y el 9 de diciembre la MPUE en Kinshasa (EUPOL-Kinshasa).

Por otra parte, desde noviembre de 2000 se celebraron conferencias específicas para acordar las capacidades militares, a través de la puesta en marcha de un Plan de Acción Europeo sobre las Capacidades (PAEC). En este marco, se establecieron 19 grupos PAEC. Su misión consistió en analizar las carencias aún existentes en su conjunto y buscar todas las soluciones viables a escala nacional o multinacional. El 18 de marzo de 2003 la Unión Europea puso en marcha su primera operación militar en la antigua República Yugoslava de Macedonia (operación *Concordia*), sucediendo a la operación de la OTAN *Armonía Aliada*.

El lanzamiento de la operación fue posible gracias al cierre de los Acuerdos «Berlín Plus» (el 17 de marzo), que completaba los procedimientos de consulta y cooperación entre la OTAN y la Unión Europea acordados en el Consejo Europeo de Niza. El contenido de los mismos se concretaba en el acceso de la Unión Europea a medios y capacidades OTAN (incluidas las opciones de mando puestas a disposición de la Unión por la Alianza Atlántica), la definición de un sistema de consultas en período de crisis, así como el establecimiento de procedimientos de consulta y coordinación en el desarrollo de capacidades militares. Además, se preveía la participación de los miembros OTAN que no lo eran de la Unión Europea (Islandia, Noruega y, sobre todo Turquía) en operaciones Unión Europea, con medios y capacidades OTAN, y otras autónomas de la Unión (mediante una decisión del Consejo), siempre que manifestasen su interés en participar en las mismas.

El Catálogo de Capacidades Militares fue revisado el 17 de mayo de 2004 (poco tiempo después de que siete nuevos Estados ingresen en la

⁸ Sobre la base de la Acción Común del Consejo 2002/211/PESC relativa a la MPUE. Documento 6823/02 de 11 de marzo de 2002.

OTAN y de que la Unión Europea se amplíe de 15 a 25 miembros), fecha en la que el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores aprueba el nuevo *Headline Goal* u Objetivo General 2010, basado en tres ideas: interoperatividad, despliegue y sustentabilidad. El nuevo Objetivo General revisó las capacidades y medios militares que los Estados deberán poner a disposición de la Unión Europea (1.500 efectivos divididos en dos grupos alistados por semestre, con disponibilidad para su despliegue entre cinco y diez días, capaces de hacerse cargo todo el espectro de misiones de gestión de crisis en un radio de 6.000 kilómetros desde Bruselas y con una presencia en el teatro de operaciones de 30 días y hasta 120 días con reabastecimiento).

El 12-13 de julio de 2004 (coincidiendo con el establecimiento de la Agencia Europea de la Defensa) el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores aprobó el lanzamiento de la operación militar de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina (EUFOR-Althea) que sustituía a la Fuerza Militar Internacional para Kosovo (OTAN) el 2 de diciembre de 2004. Paralelamente, 13 de septiembre de ese mismo año se decidió la creación del Escuela Europea de Seguridad y Defensa y el 4 de octubre, durante un encuentro informal de los ministros de Defensa de la Unión Europea se acuerda crear una Fuerza de Gendarmería Europea, con base en Vicenza y compuesta por 800 efectivos aportados por cinco Estados: España Francia, Italia, Países Bajos y Portugal, desplegadas en un periodo de 30 días para situaciones poscrisis. Una semana más tarde se decide ampliar la MPUE en la antigua República Yugoslava de Macedonia durante 12 meses adicionales (tras expirar su plazo anual el 15 de diciembre de 2004) y el día 30 Javier Solana firma el Tratado Constitucional.

Finalmente, como corolario de un año decisivo para la política de seguridad y defensa de la Unión Europea, el 22 de noviembre se anuncia la creación de trece agrupaciones tácticas, nueve de ellas multinacionales, operativas en 2007.

Para hacer frente a todos esos compromisos fue necesario establecer unas nuevas estructuras político-militares de la Unión Europea para fortalecer la PESD y posibilitar tanto la adopción de decisiones, como la ejecución de las *misiones Petersberg*. El Consejo Europeo de Niza, de diciembre de 2000, aprobó el establecimiento de una serie de órganos permanentes de carácter político y militar adscritos al Consejo de la Unión: el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la Unión Europea y el Estado Mayor de la Unión Europea.

La PESD surge como una política diferenciada (aunque en el ámbito de la PESC) en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000. Niza posibilita las llamadas cooperaciones reforzadas en materia PESC entre al menos ocho Estados (reduce la mayoría requerida para iniciarlas, pero permite el veto), que estén en disposición de hacerlo:

«Cuando el conjunto de los Estados miembros no puedan alcanzar los objetivos de la Unión y de la Comunidad», pero las limita a la adopción de acciones y posiciones comunes, sin que puedan aplicarse a cuestiones “que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa”.»

Sin embargo, las limitaciones contempladas en el Tratado de Niza reflejan que los Estados prefieren cooperar de forma voluntaria y caso por caso, en lugar de globalmente, a falta de consenso. Teniendo en cuenta que la unanimidad sigue siendo la regla general (mayoría cualificada sólo para algunas cuestiones muy estrictas que exige previamente, además, para decidir por mayoría cualificada, la unanimidad) en la práctica, la utilización de las cooperaciones reforzadas será muy limitada y los Estados percibirán desde el primer momento que Niza no cubre las necesidades de la PESC y de la PESD.

Algunos ejemplos de dicha situación son los grupos de contacto establecidos para los conflictos en Bosnia y Kosovo o la formación de coaliciones *ad hoc* en Irak. Como resultado, se formaron directorios fuera de la Unión Europea: Alemania, Reino Unido, Francia o Italia –en el caso de Kosovo–, coordinando estrechamente sus posiciones con Estados Unidos y Rusia) pero con la oposición de los países medianos y pequeños de la Unión Europea, que se sentían marginados.

En el ámbito de la PESD la cooperación fuera de la Unión Europea se ha desarrollado en los últimos años, a través, por ejemplo, de la Brigada franco-alemana, como elemento nuclear del Eurocuerpo, o bien se han puesto en marcha otras iniciativas de cooperación interestatal, como Euromarfor y Eurofor: España Francia, Italia y Portugal. Y lo mismo ha venido ocurriendo en la industria de defensa, en donde la cooperación se ha venido realizando al margen del Tratado de Niza, –acuerdo marco del año 2000 entre: Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia o el establecimiento de la Agencia Conjunta de Cooperación en Armamento, que recibe estatuto jurídico en enero de 2001.

Como consecuencia de todo ello, los Estados constatan que es necesario reformar el Tratado de Niza en materia de PESC y PESD antes, incluso, de su

entrada en vigor. Existen limitaciones importantes a la capacidad de acción de la Unión Europea en materia de PESC y PESD, a falta de fórmulas jurídicas de apoyo y deja la puerta abierta a una Europa a varias velocidades en materia de PESC y PESD (formación de directorios), confiando cualquier cambio en materia de cooperación a la Convención/Constitución Europea.

De la Convención Europea al Tratado de Lisboa

Los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa, y su materialización en el Tratado Constitucional (adoptado en el Consejo Europeo de Bruselas el 17-18 de junio de 2004 y firmado en Roma el 29 de octubre de 2004), tuvieron un efecto positivo para el desarrollo de la PESD. El Tratado insertó la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) (nueva denominación de la PESD) –artículo 48 TUE– como «parte integrante de la PESC. La PCSD se define, además, como un soporte necesario para la definición de una política común de defensa de la Unión Europea, confirmando su carácter de «fase» necesaria para la definición progresiva de esta política. Sin embargo, en este sentido, se mantiene el régimen previsto en el TUE, en cuanto al principio de definición de la PCSD (Consejo Europeo), progresividad y compatibilidad con las obligaciones de los Estados miembros de la OTAN.

La mayoría de las cláusulas y disposiciones relativas a la PESC y la PESD se mantienen en el nuevo Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, bajo Presidencia alemana y que debería entrar en vigor en el segundo semestre de 2009 o primero de 2010. Por ello se habla de rescate sustantivo de la Constitución Europea en el Tratado de Lisboa, o de una Constitución sin nombre para referirse a este último.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la PCSD, se mantiene su carácter intergubernamental, aunque ya fuera del segundo pilar. Los Estados son plenamente soberanos a la hora de definir el alcance, contenidos concretos de la PCSD, así como su grado de implicación. La definición y aplicación de la PESC y de la PCSD queda en manos del Consejo Europeo (que determinará los intereses estratégicos de la Unión, artículo 26) y del Consejo de la Unión, que deberán pronunciarse por unanimidad, salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa.

Queda excluida la adopción de actos legislativos y la PCSD será ejecutada por el AR de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados.

Respecto al contenido, el Tratado dota a la PCSD de una naturaleza meramente operativa (instrumentos militares y civiles) al servicio de una dimensión concreta de la política exterior y de seguridad común:

«La realización de misiones fuera de la Unión Europea que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas» (artículo 42).

Se amplía la tipología de misiones (*misiones Petersberg Plus*), dando cabida a tres nuevas acciones en materia de desarme, asesoramiento y asistencia en cuestiones militares y operaciones de estabilización al término de los conflictos. A través de todas ellas, se podrá contribuir, además, a la lucha contra el terrorismo.

El Tratado de Lisboa introduce nuevas cláusulas de flexibilidad, que tienen su origen en las propuestas de Francia y Alemania a la Convención (14 de enero de 2003). La propuesta establecía el voto por mayoría cualificada como regla general para la PESC, pero fue rechazada por países como Reino Unido y Suecia (y otros candidatos del centro y este de Europa). El texto final del Tratado Constitucional preveía una cláusula revisada de cooperación reforzada en política exterior y de seguridad que se ha mantenido en el Tratado de Lisboa. La autorización para iniciar dicha cooperación se concede por unanimidad por el Consejo, a solicitud de los Estados miembros interesados, y tras recibir las opiniones del AR de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión sobre «la coherencia con la PESD y con las otras políticas de la Unión». El Parlamento Europeo debe ser también informado. La Comisión ya no dispondrá de competencias para presentar propuestas en materia PESC, aunque podrá intervenir en apoyo a una iniciativa del AR. El procedimiento se simplifica, porque no se exige que guarde relación con una acción o posición común previa pero a cambio, es necesario el apoyo de un tercio de los Estados miembros para poner en marcha dicha cooperación.

Tanto el texto inicial del Tratado Constitucional como el del Tratado de Lisboa simplifican los instrumentos de adopción de decisiones a las decisiones europeas «generales» (como instrumento principal de la PESC) y subsume en un único tipo de acto las actuales acciones comunes, posiciones comunes y decisiones PESC. Dichas decisiones se adoptarán por el Consejo por unanimidad. Las decisiones europeas por las que el Consejo decida la aprobación de una *misión tipo Petersberg Plus* vincularán a los

Estados miembros (salvo abstención constructiva). En dichas decisiones se definirá el objeto y el alcance de las misiones y las normas generales para su ejecución. Se pueden adoptar decisiones sobre una acción, una posición de la Unión Europea o sobre las modalidades de aplicación de ambas. El Tratado de Lisboa también prevé, en relación al TUE, la adopción de acuerdos internacionales. Se retoman las estrategias comunes (poco utilizadas) en forma de orientaciones generales adoptadas por el Consejo Europeo.

La cláusula de ayuda y asistencia mutua constituye una de las mayores innovaciones de la Constitución en materia PESD y que recupera igualmente el Tratado de Lisboa. Se trata de una cláusula de legítima defensa colectiva, análoga a las contenidas en los artículos V del Tratado de Bruselas (UEO) y 5 del Tratado de Washington. Teniendo en cuenta las reticencias de algunos Estados para aceptar la cláusula de asistencia mutua, se introduce como una «cooperación más estrecha en asistencia mutua». La cláusula, revisada con relación a la formulación inicial, se mantiene en la primera parte de la Constitución (artículo I-41.7) y del Tratado de Lisboa (nuevo artículo 42.7) como uno de los objetivos de la Unión que compromete a todos sus Estados miembros:

«Si un Estado miembro sufre una agresión armada en su territorio, los otros miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.»

La asistencia se prestará sin perjuicio de los derechos y obligaciones contraídos con la OTAN, que sigue siendo, para los Estados miembros que la integran, el fundamento de la defensa colectiva y el instrumento de su puesta en práctica. A dichos efectos, se deberá informar al resto de los Estados miembros de la Unión Europea y al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La cláusula significa un paso adelante a la hora de considerar la Unión Europea como una Organización regional defensiva, como alianza militar para la defensa. El artículo III-204.2 del Tratado Constitucional explicaba el procedimiento por el cual el Estado miembro que fuera víctima de una agresión debería informar a los otros Estados participantes en la cláusula de asistencia mutua y poder solicitar de ese modo ayuda y asistencia. Sin embargo, al convertirse en una obligación de todo Estado, dicho procedimiento sobra y se elimina en el TUE. En cualquier caso, para los países

miembros de la Unión Europea y que también lo son de la OTAN, dicha cláusula tiene un valor meramente simbólico.

Por lo que se refiere a los mecanismos de integración flexible específicos para la PCSD, se establecen varias fórmulas:

- Los Estados miembros que establezcan fuerzas multinacionales pueden ponerlas a disposición de la PCSD.
- El Consejo puede encargar la ejecución de misiones determinadas a un grupo de países y en particular, operaciones de gestión de crisis.
- Los Estados miembros que lleven a cabo estas operaciones deben acordar entre ellos la gestión de la «misión en asociación o en grupo» con el AR de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo III-310.1.1 y artículo 44.1 TUE/Lisboa).
- El Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, suspender la participación de un Estado que deje de cumplir los criterios o asumir los compromisos previstos en la cooperación estructurada permanente.

Con respecto a esta última modalidad de cooperación interestatal, constituye una nueva cláusula en el Tratado Constitucional como fórmula de flexibilidad predefinida en el área de las capacidades militares. Aquellos Estados que cumplan unos niveles superiores de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos vinculantes en la perspectiva de llevar a cabo misiones más exigentes, deberán establecer una cooperación estructurada dentro de la Unión Europea (artículos I-41.6 y III-312/artículos 42.6 y 46). Los requisitos y criterios de capacidades militares para poner en marcha estas cooperaciones figuran en el Protocolo número 19 anexo al Tratado de Lisboa que establece que:

«Aquellos Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente asuman dos objetivos específicos de capacidades militares, junto a otros compromisos formulados de forma más genérica, sin condiciones cuantitativas o individuales concretas.»

Los objetivos de la cooperación estructurada permanente son:

1. Incrementar las capacidades militares de la Unión, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación (voluntaria) en: fuerzas multinacionales; programas europeos de equipamiento militar y actividades de la agencia europea de defensa.
2. Estar en condiciones de aportar, a más tardar, en el año 2010, a título individual o como componente de fuerzas multinacionales, unidades

de combate configuradas como *battlegroups* (o agrupación tácticas) para las misiones previstas. Esta aportación incluye: elementos de apoyo, transporte y logística para llevar a cabo *misiones Petersberg Plus*; dichas fuerzas (contingentes de 1.500 efectivos), puestas a disposición de la Unión Europea, deberán estar disponibles en un plazo de 5 a 30 días, durante un periodo inicial de 30 días prorrogables hasta, al menos, 120, y deberán ser capaces de atender solicitudes de Naciones Unidas.

Por último, cabe destacar la cláusula de solidaridad recogida en el artículo 31 del Tratado de Lisboa y entendida como una cláusula de asistencia a un Estado en caso de un ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano:

«La Unión y los Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros.»

La cláusula de asistencia (cuya adopción está motivada por los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid), está prevista para los siguientes supuestos:

1. Prevenir la amenaza terrorista en territorio de Estados miembros.
2. Proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques.
3. Prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista, catástrofe natural o de origen humano.

La cláusula, no obstante, ha sido cuestionada a la hora de determinar su aplicación en la práctica, dependiendo de lo que se entienda por «ataque terrorista», «natural» o «de origen humano» y por otra parte, porque no parece que el Consejo Europeo sea el órgano más adecuado para evaluar el diagnóstico técnico de tales riesgos, ni tiene competencias para ello, según el Tratado de Lisboa.

Finalmente, señalar que el debate sobre el futuro Tratado Constitucional coincidió con un momento de enorme relevancia para la política de segu-

ridad de la Unión Europea: la adopción por parte del Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003 del informe «Una Europa segura en un mundo mejor»⁹ que representaba, pese a las críticas de muchos, el primer concepto estratégico de la Unión Europea con vistas al desarrollo de la PESD. El Documento describía por vez primera el nuevo entorno de seguridad creado por la globalización e identificaba las principales amenazas a las que se enfrentaba en ese momento la Unión Europea: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada.

Cinco años más tarde, la Secretaría General y el Comité de Política y de Seguridad de la Unión Europea (bajo el impulso de la Presidencia francesa) elaboraron una revisión o actualización de la estrategia mediante un informe de aplicación de la misma, hecho público en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2008¹⁰. Sin embargo, pese a las expectativas despertadas, la actualización de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 sigue pendiente en su forma y en su fondo. En su forma, porque un informe sobre la aplicación de una estrategia no tiene rango suficiente para actualizar el documento original, y en su fondo porque el contenido del informe no proporciona la orientación necesaria para guiar las PESD de la Unión Europea, dejando, en consecuencia en una situación de «limbo» estratégico a la Unión¹¹.

Como señala un documento de la Comisión Europea:

«Con la PESC y la PESD, la Unión crea una vertiente política que viene a sumarse a su papel internacional como gran potencia comercial y económica. Pero aún quedan por definir muchos de sus aspectos. Pese a su compromiso con el éxito de la PESC, para los gobiernos de los Estados miembros resulta a veces difícil alterar la política nacional respecto de un determinado país o región por mor de la solidaridad con la Unión Europea».

⁹ «Una Europa segura en un mundo mejor », *Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, en: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>.

¹⁰ *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución* (S407/08), Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf.

¹¹ A este respecto, véase ARTEAGA, Félix: «La Estrategia Europea de Seguridad cinco después», *ARI*, 15/2009, Real Instituto Elcano, 22 de enero de 2009, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI15-2009.

Bibliografía

- ARTEAGA, Félix: *La Identidad Europea de Seguridad y Defensa. El pilar estratégico de la Unión*, Política Exterior-Biblioteca Nueva, Madrid, 1999.
- BLESA ALEDO, Pablo S.: *De la defensa de Europa a la Europa de la Defensa. La transformación de la Unión Europea en actor militar global del siglo XXI*, Universidad Católica de San Antonio, Murcia, 2006.
- BRUGMANS, Henri: *La idea europea, 1920-1970*, Moneda y Crédito, Madrid, 1972.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (coord.): *El futuro de la política exterior y de seguridad y defensa europea*, Universidad Francisco de Vitoria, Biblioteca de Estudios Europeos, Madrid, 2002.
- GLIÈRE, Catherine (comp.): «EU Security and Defence: Core Documents 2007», *Chaillot Paper*, número 112, volumen VIII, Institut d'Etudes de Sécurité, Union Européenne, París, 2008.
- HAINÉ, Jean-Yves (comp.): «From Laaken to Copenhagen. European defence: core documents», *Chaillot Papers*, número 57, Institut d'Etudes de Sécurité, Union Européenne, París, 2003.
- INSTITUT D'ETUDES DE SÉCURITÉ, UNION EUROPÉENNE: «EU Security and Defence. Core documents 2004», volumen V, *Chaillot Papers*, número 75, Institut d'Etudes de Sécurité, Union Européenne, París, 2005.
- «EU Security and Defence. Core documents 2005», *Chaillot Papers*, volumen VI, número 87, París, 2006.
- KEOHANE, Daniel: «10 years after St. Malo, Analysis», número 0, Institut d'Etudes de Sécurité, Union Européenne, París, octubre de 2008.
- MISSIROLI, A. (comp.): «From Copenhagen to Brusels. European defence: core documents», *Chaillot Papers*, número 67, Institut d'Etudes de Sécurité, Union Européenne, París, 2003.
- ROBLES CARRILLO, Margarita: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, editorial McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- RUTTEN, M. (comp.): «From St-Mallo to Nice. European defence: core documents», *Chaillot Papers*, número 47, Institut d'Etudes de Sécurité, Union de l'Europe Occidentale, París, 2001.
- «From Nice to Laaken. European defence: core documents», *Chaillot Papers*, número 51 Institut d'Etudes de Sécurité, Union Européenne, París, 2002.
- VASCONCELOS, Álvaro de (ed.): «The European Security Strategy 2003-2008. Building on common interests», *Report*, número 5, Institut d'Etudes de Sécurité, Union Européenne, París, febrero de 2009.

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO
Doctor de Derecho Internacional Público

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

Aunque la primera unidad multinacional europea data del año 1973, es a partir de los años noventa cuando se empiezan a formar en Europa un cierto número de fuerzas militares multinacionales con distintos grados de integración y diferentes configuraciones. Muchas de ellas se crean en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para hacer frente al cambio de estructura de fuerzas y a la reducción del número de unidades militares que siguió al fin de la guerra fría, como es el caso del Cuerpo de Ejército Aliado de Reacción Rápida (ARRC). Otras pretenden mejorar las capacidades puramente europeas y facilitar la integración militar con vistas a reforzar la autonomía europea en el campo de la defensa, primero en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO), y a partir de 1999 al servicio de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), de la Unión Europea. No obstante, generalmente tanto unas como otras están a disposición de ambas Organizaciones e incluso de su uso directo en el marco de Naciones Unidas o de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), si así lo deciden las naciones que las forman.

La participación en operaciones de paz ha llevado en muchos casos a la creación de unidades multinacionales *ad hoc* para hacerse cargo de una parte de la misión o un sector geográfico. Por su carácter temporal no serán objeto de este capítulo, aunque la experiencia obtenida de su constitución y empleo sea muy valiosa en el camino de la integración militar europea. Tampoco nos referiremos a aquellas fuerzas multinacionales creadas exclusivamente para su empleo en el marco de la OTAN y que dependen permanentemente de su estructura de mando, como las fuerzas navales o la fuerza de alerta temprana aerotransportada.

Ventajas e inconvenientes de las fuerzas multinacionales

Desde el inicio del proceso el objetivo de la creación de fuerzas multinacionales era doble. Por una parte se conseguía armonizar procedimientos y mejorar la interoperabilidad entre fuerzas de distintas naciones que con mucha frecuencia actúan juntas en operaciones reales. Por otro lado, se daban los primeros pasos hacia una integración militar europea que –en el escenario posterior a la guerra fría– se preveía la mejor solución a medio o largo plazo, ante la limitación de los presupuestos de Defensa nacionales.

La experiencia del trabajo en común y la convergencia de doctrinas de empleo permiten sin duda mejorar la eficacia de la acción combinada y abren el camino para una mayor integración futura, además de sacar a la luz problemas importantes como son los derivados de los distintos apoyos logísticos que requieren las unidades de cada nación. La práctica de ejercicios y operaciones reales está haciendo aflorar soluciones, como la especialización o el *pooling*, que permiten superar –al menos parcialmente– esta fragmentación logística, causa de los principales problemas en el empleo de fuerzas multinacionales.

A pesar de las ventajas técnicas y políticas de las fuerzas multinacionales, a medida que la participación en operaciones reales en el marco de la OTAN o de la Unión Europea ha hecho acumular experiencia a los estados mayores y ha demostrado la dificultad de emplearlas –tal como estaban diseñadas en su guarnición– en estas operaciones, el entusiasmo por la integración se ha ido enfriando y las iniciativas para crear nuevas fuerzas han ido decreciendo hasta el punto de que en la última década no ha habido ninguna nueva de entidad importante, excepto la Fuerza de Gendarmería Europea (Eurogend-for), que no es propiamente militar y los grupos de combate (*battlegroups*) de la Unión Europea, que son un caso aparte pues sólo adquieren su configuración completa en los periodos de activación.

Por el contrario, algunas de las fuerzas multinacionales constituidas previamente han desaparecido, como es el caso de la División Aeroportada Multinacional Centro, integrada en el ARRC y formada por unidades de Alemania, Bélgica, Holanda y Reino Unido, cuyo Cuartel General en Rheindahlen, operativo desde el año 1994, fue clausurado en octubre del año 2002. También la Brigada de alta disponibilidad para las fuerzas *stand-by* de Naciones Unidas, creada en el año 1996 por siete naciones aunque llegó a contar con aportaciones de 16 –y que participó en la misión

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea en el año 2001–, ha dejado de estar disponible para esta Organización a partir del 1 de enero de 2009.

Estas disoluciones y la falta de nuevas iniciativas son una muestra de que el mantenimiento de fuerzas multinacionales, que son en muchos casos meras estructuras de mando a la espera de que las naciones participantes decidan sobre el empleo de fuerzas, no siempre resulta rentable, sobre todo sino se utilizan en operaciones reales, para muchas de las cuales se crean estructuras de mando *ad hoc* dado que los participantes en la operación no se corresponden nunca exactamente con los miembros de ninguna fuerza multinacional. No obstante, en otros casos sí se utilizan cuarteles generales multinacionales para formar el esqueleto de las estructuras de mando de una operación multinacional, aumentándolos con personal procedente de las naciones participantes en la operación que no forman parte de él, con lo que se aprovecha la experiencia de trabajo en común acumulada por ese cuartel general durante su existencia y se le proporciona además una ocasión inmejorable de desarrollar su capacidad operativa en una misión real.

El empleo de un cuartel general permanente en una operación real tiene la ventaja de que ya está constituido y su despliegue puede ser mucho más rápido que si es necesario crear uno *ad hoc*. Además, su estructura ya está consolidada y los puestos repartidos, aunque haya que hacer sitio a personal procedente de otras naciones, lo que evita muchos problemas a la hora de configurarlo.

No obstante, aunque se emplee el cuartel general de una unidad multinacional en una operación real, las fuerzas que manda no tienen normalmente nada que ver con las que le han sido asignadas en tiempo de paz, no sólo por la participación de otros países, sino porque incluso sus miembros se reservan el derecho de decidir sobre el empleo de las fuerzas asignadas y habitualmente emplean en cada operación las unidades que consideran más adecuadas o tienen disponibles en ese momento, con independencia de la estructura a la que estén asignadas. Esto hace que la disponibilidad de las unidades asignadas a una fuerza multinacional sea más teórica que real y ha provocado que en la mayoría de los casos las unidades estén simplemente identificadas y puedan variar de acuerdo con la misión de que se trate.

Salvo excepciones, las fuerzas multinacionales europeas están evolucionando hacia la constitución de cuarteles generales desplegados rápidamente, modulares y polivalentes capaces de asumir distintos papeles o distintos niveles de mando, según la misión de que se trate y la organiza-

ción para la que actúen (OTAN, Unión Europea y Naciones Unidas), y de encuadrar fuerzas muy diversas en cantidad y calidad de acuerdo con la respectiva orden de activación. Con ello se gana en flexibilidad y se evita tener recursos paralizados porque no se adecúan exactamente a la misión, que era uno de los inconvenientes de este tipo de fuerzas en los casos en los que tenían unidades asignadas en permanencia.

Tipología de las fuerzas multinacionales

Esta tendencia nos da ya una primera clave para clasificar las fuerzas multinacionales, entre las que tienen unidades integradas –casos excepcionales– como la Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa (UKNLAf) o la Brigada franco-alemana, aquellas que tienen unidades asignadas en permanencia, como el ARRC, aunque en la realidad puedan integrar otras diferentes, y las que sólo tienen fuerzas identificadas que varían según la situación, algunas de las cuales han evolucionado –como queda expuesto– desde las categorías precedentes, como es el caso del Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo).

Otra clasificación puede hacerse en base a las naciones-marco que son responsables de la gestión y de la decisión para su empleo, que varían entre las fuerzas que tienen una sola nación-marco, como el ARRC, pasando por dos Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF), Cuerpo de Ejército germano-holandés –tres–, Cuerpo de Ejército Multinacional Noreste –cuatro–, Eurofuerzas –hasta seis–, el Eurocuerpo después de la integración de Polonia–. Como las decisiones, especialmente las relativas a su empleo, tienen que ser tomadas por unanimidad es evidente que cuanto mayor sea el número de naciones-marco más difícil será la gestión de la fuerza, especialmente sino existe entre ellas una gran cohesión política y una visión común de los asuntos de seguridad y defensa.

La entidad de las fuerzas multinacionales es también bastante variable. En el caso de las fuerzas terrestres va desde el nivel batallón reforzado (Batallón Báltico, Grupos de Combate de la Unión Europea) pasando por Brigada (franco-alemana), División (Eurofor), hasta Cuerpo de Ejército o –en el caso de los cuarteles generales– Mando Componente Terrestre (Eurocuerpo y ARRC).

Existen fuerzas multinacionales terrestres, navales y aéreas pero no conjuntas. Las estructuras conjunto-combinadas sólo están previstas en operaciones, bien en el marco de la Fuerza Conjunto-Combinada de la OTAN,

bien en el despliegue de los grupos de combate (*battlegroups*) de la Unión Europea. Esto no facilita evidentemente el adiestramiento conjunto, pero permite una gran flexibilidad en la configuración según las exigencias de cada operación.

Finalmente, hay en Europa estructuras multinacionales que no pertenecen a la categoría de fuerzas, y no son tratadas por tanto en este capítulo, pero que contribuyen a mejorar la eficacia del conjunto de las naciones que participan en ellas coordinando sus esfuerzos individuales. Es el caso del Acuerdo Coordinado Nórdico para Apoyo Militar a la Paz, establecido en el año 1997 por Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia para coordinar su participación en operaciones de paz, que no tiene estructuras permanentes de mando ni de fuerzas pero promueve adiestramiento y ejercicios combinados, o de la Iniciativa Anfibia Europea, suscrita en diciembre de 2000 por España, Francia, Holanda, Italia y Reino Unido para armonizar el concepto operativo, el adiestramiento y la disponibilidad de las fuerzas anfibas de estas naciones y realizar ejercicios combinados.

Descripción de las fuerzas multinacionales europeas

Con las excepciones señaladas al principio de este capítulo, referidas a las subordinadas exclusivamente a la OTAN, las fuerzas multinacionales europeas permanentes más importantes que existen actualmente son las siguientes:

LA UKNLAF

La primera fuerza multinacional europea fue creada por un Memorandum de Entendimiento entre Reino Unido y los Países Bajos, en mayo de 1973. Se trata de una fuerza operativa completamente integrada bajo un solo mando. Consta de dos elementos: el Grupo Anfibia con buques de desembarco británicos y holandeses y el Grupo de Desembarco, que dispone de unos 5.000 efectivos. Sus misiones van desde las de combate hasta operaciones de paz y puede actuar sola o encuadrada en una fuerza multinacional mayor.

Curiosamente, la única vez que el Grupo de Desembarco ha sido empleado, no fue en una operación anfibia sino en la operación *Haven*, en el año 1991 en Irak, para proteger a la población kurda de las agresiones del régimen de Sadam Hussein

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

BRIGADA FRANCO-ALEMANA

La creación de la Brigada franco-alemana fue una consecuencia del Tratado del Elíseo, suscrito en enero de 1963 por el presidente francés, Charles de Gaulle y el canciller de la República Federal de Alemania, Konrad Adenauer, que incluía el establecimiento de una cooperación estrecha entre ambos países en el ámbito de la defensa. Esta cooperación tuvo su ratificación en noviembre de 1987 con la decisión de establecer un Consejo Franco-Alemán de Defensa y Seguridad –formalizado en enero de 1988– y de formar una Brigada binacional, que se crearía oficialmente en octubre de 1989.

La Brigada está compuesta por unos 5.400 militares, franceses y alemanes, y es la única fuerza multinacional europea que dispone de unidades permanentes, estacionadas exclusivamente en Alemania hasta febrero de 2009, cuando un batallón alemán ha sido transferido a un acuartelamiento en Alsacia. En octubre de 1993 fue subordinada al Eurocuerpo, como la única gran unidad de maniobra que está permanentemente bajo su control operativo. Desde su primera misión, en diciembre de 1996, encuadrada en la Fuerza de Estabilización de Bosnia-Herzegovina (SFOR), ha sido desplegada varias veces –en ocasiones parcialmente– tanto en este país balcánico, como en Macedonia, Kosovo y Afganistán. En este último país tuvo la responsabilidad de la Brigada multinacional de Kabul, en el segundo semestre de 2004.

En el segundo semestre del año 2006 constituyó el núcleo de la Fuerza de Respuesta Rápida de la OTAN (NRF7), y en el segundo semestre de 2008 formó un grupo de combate (*battlegroup*) a disposición de la Unión Europea. Actualmente se encuentra desplegada en Kosovo donde asume la responsabilidad de mandar la Fuerza Multinacional Norte en Novo Selo.

EL EUROCUERPO

El Eurocuerpo se creó por una decisión del presidente de la República Francesa, François Mitterrand y del canciller alemán Helmut Kohl en la Cumbre de La Rochelle, el 22 de mayo de 1992, como una continuación del proceso de cooperación militar iniciado con la Brigada franco-alemana. En el mes de julio de ese año se empezó a formar en Estrasburgo el cuartel general y la ceremonia oficial de inauguración tuvo lugar en noviembre de 1993.

La creación del Eurocuerpo pretendía abrir el camino a la integración militar europea y por ello se invitó a todos los miembros de la UEO a unirse

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

a la iniciativa. Bélgica lo hizo en junio de 1993, España en julio de 1994 y Luxemburgo en mayo de 1996, completando las cinco naciones-marco fundadoras de esta gran unidad que por su entidad y su proyección se ha convertido en la referencia de las fuerzas multinacionales europeas. El Cuartel General del Eurocuerpo está compuesto actualmente por cerca de 1.000 personas y sus puestos claves se asignan por turno entre las naciones-marco, incluido el de comandante general.

El Eurocuerpo fue concebido como una gran unidad multinacional que –como instrumento común de los gobiernos de las naciones participantes– podía actuar tanto en el marco de la OTAN como en el de la entonces operativa UEO, e incluso de forma independiente como instrumento de respuesta a peticiones de la Organización de Naciones Unidas (ONU) o la OSCE, siempre por decisión unánime de las naciones, para un amplio espectro de misiones que iban desde la defensa común de los aliados en aplicación de los artículos 5 y V de los Tratados de Washington y Bruselas respectivamente, hasta las operaciones de mantenimiento y restablecimiento de la paz y las acciones humanitarias. En su configuración máxima para defensa colectiva en el marco OTAN podía alcanzar, tras movilización, la cifra de 60.000 efectivos.

Sin embargo, la consolidación del nuevo escenario estratégico en Europa hacía cada vez más improbable el empleo de una gran unidad de estas características (mecanizada-acorazada) y requería por el contrario una capacidad de proyección rápida y una configuración modular que el Eurocuerpo entonces no poseía. En junio de 1999 los jefes de Estado y de Gobierno de las cinco naciones-marco decidieron, en la Cumbre de Colonia que creó la PESD poner el Eurocuerpo a disposición de la Unión Europea para misiones de gestión de crisis. Para que pudiera cumplir estas misiones, en noviembre del mismo año decidieron adaptar el Eurocuerpo, y en particular su Cuartel General, al nuevo escenario estratégico y convertirlo en un ARRC desplegable. Al mismo tiempo, las unidades subordinadas pasaban de estar designadas a estar solamente identificadas, excepto la Brigada franco-alemana y el Cuartel General de la Brigada multinacional de apoyo, que están asignados permanentemente.

En el año 2000 el Eurocuerpo fue ofrecido a la OTAN como uno de los Cuarteles Generales Terrestres de Alta Disponibilidad (HRF [L] HQ) que esta Organización requería para la adaptación de su estructura de fuerzas a la nueva realidad estratégica, alcanzando su certificación como tal en el año 2003. La adaptación a este nuevo papel requirió la integración en el Cuartel

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

General de miembros de otras naciones OTAN que lo desearan, habiéndose aceptado asimismo la de otras naciones de la Unión Europea aunque no fueran parte de OTAN. Actualmente, además de las cinco naciones iniciales, un total de nueve naciones han enviado efectivos al Estado Mayor del Eurocuerpo, bien integradas en el Estado Mayor o como observadores. Una de estas naciones, Polonia, ha adquirido desde el año 2008 la categoría de nación-marco junto con las cinco fundadoras. Por otra parte, una vez completada su transformación, el Cuartel General está también a disposición de la Unión Europea para operaciones de gestión de crisis como Mando Componente Terrestre o Cuartel General del ARRC Europeo. En febrero de 2009 ha entrado en vigor el Tratado de Estrasburgo, por el que el Eurocuerpo pasa a tener personalidad jurídica propia.

El Eurocuerpo fue declarado oficialmente operativo en noviembre de 1995 y ha realizado ya con éxito dos operaciones de mantenimiento de la paz. En el año 2000 se hizo cargo durante seis meses de la operación KFOR III, en Kosovo, y de agosto de 2004 a febrero de 2005 dirigió la ISAF VI en Afganistán, ambas bajo liderazgo de la OTAN.

El más alto órgano de decisión del Eurocuerpo es el Comité Común, que está compuesto por los jefes de Estado Mayor de la Defensa y los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de las cinco naciones fundadoras. Su misión es asegurar la dirección político-militar, y la coordinación y condiciones de empleo de las fuerzas. Al mismo tiempo es el órgano colegiado encargado de mantener las relaciones con las alianzas defensivas europeas (OTAN y Unión Europea) y con otras organizaciones internacionales.

EL ARRC

El ARRC fue creado en el año 1992, sobre la base del primer Cuerpo de Ejército británico, como única fuerza de reacción rápida de la OTAN, una categoría de fuerzas instituida por el Concepto Estratégico de 1991, convirtiéndose en ese momento en la fuerza estrella de la Alianza. En el año 2002 fue designado HFR [L] HQ. Aunque tiene cinco divisiones identificadas para su empleo, de cuatro naciones distintas, sus nuevas misiones en esta categoría hacen que la asignación de fuerzas se haga caso por caso según la operación para la que se active.

El ARRC es una fuerza multinacional con una sola nación-marco, Reino Unido, que aporta el 60% del personal –incluidos el comandante y el

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

jefe de Estado Mayor– y el 80% del presupuesto de su Cuartel General, situado en Rheindahlen (Alemania) aunque se moverá a Reino Unido en el año 2010. En este Cuartel General hay representantes de 15 naciones aliadas, incluidas Estados Unidos y Canadá.

En lo que respecta a operaciones, el ARRC protagonizó el primer despliegue operativo de la OTAN, asumiendo en diciembre de 1995 por 12 meses el mando del componente terrestre de la fuerza de implementación de los Acuerdos de Dayton, que llegó a tener más de 55.000 efectivos desplegados. En el año 1999 asumió el mando del componente terrestre de la Fuerza para la Implementación de los Acuerdos Técnicos en Kosovo (KFOR) durante ocho meses. Finalmente, en mayo de 2006, el Cuartel General asumió por nueve meses el mando de la ISAF IX, en Afganistán.

EL CUERPO DE EJÉRCITO GERMANO-HOLANDÉS

En el año 1993, los ministros de Defensa alemán y holandés firmaron un acuerdo para la constitución de un Cuerpo de Ejército binacional, que fue activado oficialmente en agosto de 1995. En un principio, contaba con dos Divisiones asignadas, una de cada país, pero una vez que fue designado como Cuartel General de Cuerpo de Ejército de despliegue rápido de la OTAN, en septiembre de 2002, las unidades pasaron a estar identificadas y son variables según la misión, excepto el Batallón de apoyo y el Batallón de comunicaciones. Al mismo tiempo, se ofrecieron 60 puestos en el Cuartel General, ubicado en Münster (Alemania), que han sido parcialmente ocupados por representantes de 10 países, aunque las naciones-marco continúan siendo las dos fundadoras.

Entre febrero y agosto de 2003, el Cuartel General se hizo cargo del mando de la ISAF III en Kabul y en el primer semestre de 2005 constituyó el mando componente terrestre de la Fuerza de Respuesta de la OTAN.

LA EUROFUERZA

En septiembre de 1992 se reunieron en Roma los ministros de Defensa de España, Francia e Italia y decidieron impulsar la creación de una fuerza aeronaval europea preplanificada y no permanente. En octubre de 1993 se decidió crear también una fuerza terrestre. A principios del año 1994 comenzaron los estudios previos y la redacción de los documentos constitutivos de dos fuerzas independientes: una fuerza naval, denominada Fuerza Marítima

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

Europea (Euromarfor) y una fuerza terrestre, denominada Eurofuerza Operativa Rápida (Eurofor).

El propósito de la creación de ambas fuerzas fue la necesidad de contar con una capacidad de respuesta europea, adecuada a las nuevas misiones definidas por la UEO en la Declaración de Petersberg, de junio de 1992, como son las operaciones humanitarias, el mantenimiento de la paz, y la gestión de crisis incluidas las operaciones de imposición de la paz. Sin embargo, el cumplimiento de estas obligaciones no debía comprometer la participación de las unidades de estas fuerzas en las operaciones de defensa común, previstas en el artículo V del Tratado de Bruselas modificado (UEO) y en el artículo 5 del Tratado de Washington (OTAN).

En el transcurso del Consejo Ministerial de la UEO celebrado en Lisboa el 15 de mayo de 1995, los ministros de Exteriores y Defensa de España, Francia e Italia firmaron los documentos constitutivos. En este mismo acto se firmó la adhesión de Portugal a ambas fuerzas.

El más alto órgano de decisión de la Eurofuerzas es el Comité Interministerial de Alto Nivel (CIMIN). Éste está formado por los jefes de Estado Mayor de la Defensa y los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los cuatro países. Su misión es asegurar la dirección político-militar, y la coordinación y condiciones de empleo de las fuerzas.

LA EUROMARFOR

La Euromarfor es una fuerza marítima con capacidad aeronaval y anfibia, preestructurada y no permanente. El comandante de la Euromarfor es nombrado por turno rotatorio cada dos años entre los almirantes de la flota de los cuatro países participantes, y está encargado de la reunión y preparación de la fuerza y de la elaboración de sus planes de empleo. Para auxiliarle en esta tarea, en el Estado Mayor de la Flota de la nación que ejerce el mando se integra una Célula Permanente de Planificación compuesta por un oficial de cada país participante y dos observadores, un oficial de la Marina de Grecia y otro de la Marina de Turquía. El comandante táctico, embarcado, es designado para cada activación.

La puesta en marcha de la Euromarfor tuvo lugar el 2 de octubre de 1995 y su primera activación fue en la bahía de Palma de Mallorca (España) el 23 de abril de 1996. El 1 de octubre de 2002, la Euromarfor activó una agrupación naval con el fin de participar en la lucha contra el terrorismo internacional, en aguas del Mediterráneo Oriental. La operación, denominada

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

Coherent Behaviour, representó el primer empleo de esta fuerza naval en una misión real desde su creación en el año 1995, y era también la primera iniciativa militar promovida exclusivamente por una coalición de países europeos tras los atentados del 11 de septiembre. A principios del año 2003 se activó la operación *Resolute Behaviour*, en aguas del cuerno de África, en la que Euromarfor constituyó una agrupación. Finalmente entre marzo de 2008 y marzo de 2009, la Euromarfor ha asumido la responsabilidad del componente naval de la Fuerza Provisional de Naciones Unidas en Líbano.

LA EUROFOR

La Eurofor es una fuerza terrestre con una entidad máxima de División ligera, desplegable, que consta de un Cuartel General permanente y unidades identificadas por las cuatro naciones participantes que pueden ser asignadas para una operación sobre una base caso por caso. En noviembre de 1996 fue activado el Cuartel General multinacional permanente en Florencia cuyo mando es rotatorio por un periodo de dos años.

La Eurofor fue declarada operativa en junio de 1998, y en el año 2001 se produjo su primera participación en una operación real cuando parte de su Cuartel General se desplegó en Albania, dentro del marco de la operación de la OTAN en KFOR. La Eurofor participó asimismo en la operación *Concordia*, en la antigua República Yugoslava de Macedonia en el año 2003, la primera operación que se realizó bajo el liderazgo de la Unión Europea y finalmente, en la operación *Althea* en el primer semestre de 2007.

Eurofor está preparándose para constituir un grupo de combate (*battle-group*) de la Unión Europea.

EL GRUPO AÉREO EUROPEO

Francia y el Reino Unido acordaron en Londres, en junio de 1995, la creación del Grupo Aéreo franco-británico con el fin de potenciar la interoperabilidad de sus fuerzas aéreas, especialmente en los aspectos de defensa aérea, reabastecimiento en vuelo y transporte aéreo militar. La integración de Italia, en julio de 1998, dio una dimensión europea a esta iniciativa cuyo objeto es contribuir a mejorar la capacidad de las fuerzas aéreas de los países miembros para operar conjuntamente, y a la que se unieron posteriormente Alemania, Bélgica, Holanda y España.

El Grupo Aéreo Europeo es por tanto una de las estructuras militares creadas para poder actuar de forma conjunta y combinada en el ámbito

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

européo. Entre otras ventajas, la conjunción de esfuerzos que supone que este Grupo permitirá mejorar la capacidad de transporte aéreo de los países participantes en *misiones Petersberg* (misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y aquéllas en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis). Fruto de la iniciativa de esta organización fue la creación del Centro de Transporte Aéreo Europeo, en julio de 2004, con sede en Eindhoven (Holanda). El Grupo Aéreo Europeo no tiene fuerzas asignadas permanentemente y cuenta con un Estado Mayor compuesto por personal de las naciones integrantes desplegado en la localidad de High Wycombe (Reino Unido).

Fruto de la iniciativa de esta organización fue la creación del Centro de Transporte Aéreo Europeo en julio de 2004, con sede en Eindhoven (Holanda), que se fusionó tres años más tarde con el Centro de Coordinación de Transporte Marítimo convirtiéndose en el Centro de Coordinación de Movimientos en Europa.

LA SIAF

Los jefes de Gobierno de España e Italia firmaron, durante la Cumbre celebrada en Bolonia en noviembre de 1997, la Declaración Conjunta sobre la SIAF, como realización práctica de la cooperación en materia de defensa entre ambas naciones. La fuerza fue activada en Barcelona el 23 de noviembre de 1998.

La SIAF es una fuerza con estructuras de mando integrado permanentes y con elementos de fuerza previamente designados. Se empleará tras una decisión político-militar común de las dos naciones, sola o integrada con la Euromarfor, y puede ser puesta a disposición de la Unión Europea o la OTAN, o ser empleada directamente para implementar resoluciones de la ONU o de la OSCE.

Los mandos de la fuerza anfibia y de la fuerza de desembarco se asignan por rotación, cada dos años, entre las dos naciones. Se han constituido, además, un grupo de coordinación y un grupo de trabajo, que se reúnen con carácter periódico para la planificar las actividades de los elementos de ambas Armadas asignados a la SIAF.

Esta fuerza binacional fue el primero de los *battlegroups* de la Unión Europea en estar operativo, en el primer semestre de 2006, y continúa constituyendo una de estas unidades de despliegue rápido. Además ha sido ofrecida también para formar parte de las NRF7 de la OTAN.

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

EL CUERPO DE EJÉRCITO MULTINACIONAL NORESTE

El Cuerpo de Ejército Multinacional Noreste fue una iniciativa de Alemania, Dinamarca y Polonia que firmaron una convención, en septiembre de 1998, para su constitución. Un año más tarde se inauguraba oficialmente, en Szczecin (Polonia) el Cuartel General, en el que se han ido integrando posteriormente representantes de otras siete naciones aliadas, incluido Estados Unidos. No obstante las tres naciones fundadoras continúan siendo las naciones-marco de esta fuerza multinacional, que gestionan mediante un comité del Cuerpo de Ejército formado por representantes de los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos respectivos.

El Cuartel General no tiene unidades asignadas en permanencia sino que las recibirá de acuerdo con la activación en cada caso. En noviembre de 2005 la OTAN le otorgó la capacidad operativa completa y lo certificó como Cuartel General aliado desplegable. Entre enero y agosto de 2007 el Cuartel General fue desplegado en la misión ISAF X, en Afganistán.

EUROGENDFOR

Aunque no se trata de una fuerza militar, la Eurogendfor ha sido constituida con el objetivo de llevar a cabo misiones multinacionales de policía en operaciones de control de crisis, coordinadas con otras acciones militares y civiles, principalmente en el marco de la PESD.

Fue creada en septiembre de 2004 por una declaración de intenciones entre cinco naciones europeas en las que existen fuerzas de policía que tienen o pueden tener circunstancialmente estatuto militar: España, Francia, Holanda, Italia, y Portugal, a los que se unió, en diciembre de 2008, Rumania.

El Cuartel General se estableció en 2005 en Vicenza (Italia) y fue inaugurado oficialmente en enero de 2006. Aunque no dispone de fuerzas permanentes, tiene la capacidad de poner en 30 días 800 efectivos en la zona de operaciones de que se trate. El mando del Cuartel General es rotatorio y el órgano de dirección política es el CIMIN, cuya presidencia es también rotatoria.

En noviembre de 2007, la Eurogendfor comenzó su primera misión asumiendo la responsabilidad del Cuartel General de la Unidad de Policía Integrada en Bosnia-Herzegovina, en el marco de la operación *Althea* de la Unión Europea.

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

OTRAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS DE CARÁCTER REGIONAL

Además de las descritas, y sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar las siguientes:

- Batallón Báltico, constituido en el año 1994 por Estonia, Letonia y Lituania, con el apoyo de los países nórdicos, para la participación combinada en misiones de paz.
- Fuerza Multinacional Terrestre, de tamaño brigada, constituida en 1998 por Eslovenia, Hungría e Italia, sobre la base de una Brigada alpina italiana.
- Batallón Multinacional de Ingenieros, constituido en el año 2002 por Eslovaquia, Hungría, Rumania y Ucrania.
- Batallón de Fuerzas de Paz polaco-ucraniano, constituido por ambas naciones en el año 1999, fue desplegado en Kosovo en julio de 2000.
- Fuerza de Paz Multinacional del Sureste de Europa o Brigada del Sureste de Europa, constituida en agosto de 2009 por Albania, Bulgaria, Grecia, Italia, Macedonia, Rumania y Turquía.

LOS *BATTLEGROUPS*

Si bien no son propiamente fuerzas multinacionales permanentes, puesto que se configuran para cada período de activación –que dura seis meses– los *battlegroups* deben ser incluidos en esta relación, pues de los 15 hasta ahora ofrecidos, y que están en diferentes grados de desarrollo, 11 son multinacionales, e incluso los cuatro que proceden teóricamente de una sola nación integran algunos elementos de apoyo provenientes también de otras naciones.

Los *battlegroups* son la capacidad clave del Objetivo de Fuerza (*Headline Goal*) 2010, aprobado por el Consejo Europeo en junio de 2004, para adaptar el objetivo precedente –del año 1999– a la nueva situación estratégica y a la experiencia obtenida en la operación *Artemis* en la República Democrática del Congo, adquiriendo una capacidad de reacción rápida ante crisis imprevistas. Se trata de agrupamientos tácticos formados sobre la base de un Batallón reforzado, de unos 1.500 efectivos, con elementos de apoyo al combate –incluidos los aéreos y navales si son necesarios–, capaces de desplegar fuera del territorio europeo en 10 días y con todos los apoyos logísticos necesarios para sostenerse inicialmente durante 30 días, y hasta 120 con apoyos externos adicionales.

La capacidad operativa completa de los *battlegroups* se alcanzó en el año 2007 y desde entonces hay dos permanentemente activados, por rotación cada seis meses. No obstante, ya ha habido ciertas discrepancias en el seno de la Unión Europea relacionadas con su utilidad pues las condiciones para su empleo no están claras y las naciones-marco no admiten un automatismo en su despliegue, sino que se reservan la decisión final, con lo que su cualidad de despliegue rápido puede verse seriamente comprometida.

El futuro de las fuerzas multinacionales europeas

El proceso de construcción política europea encarnado por la Unión Europea, no podrá realizarse sin un desarrollo adecuado de la Política Exterior y de Seguridad Común, de la que la PESD es un elemento imprescindible. Si el Tratado de Lisboa es ratificado por Irlanda y entra en vigor a finales de este año, se podrá poner en marcha –en un plazo de tres meses– la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), un mecanismo dirigido a mejorar las capacidades militares de los Estados miembros:

«..., mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales,...»
(Protocolo número 10).

El Tratado reconoce así que la participación en fuerzas multinacionales es uno de los medios a emplear para conseguir incrementar la capacidad militar de los Estados y del conjunto de la Unión.

No obstante, si el Tratado de Lisboa no pudiera entrar en vigor tampoco cambiarían mucho las cosas en este ámbito, ya que las dos condiciones que establece para la participación en la CEP, que son la pertenencia a la Agencia Europea de Defensa (AED) y la contribución a las agrupaciones tácticas *battlegroups*, son cumplidas ahora mismo por 26 de los 27 Estados miembros. En cualquier caso, el trabajo de la AED –activa desde el año 2004– va a permitir la producción y adquisición de equipos y materiales comunes, así como el *pooling* y la especialización, mejorando de este modo la capacidad de actuación combinada de las Fuerzas Armadas de los Estados europeos y con ella la posibilidad de integración multinacional.

La apuesta por la multinacionalidad tiene al menos tres ventajas evidentes. En primer lugar supone un ahorro, maximizando la utilidad de los recursos comunes europeos en buena parte fragmentados ahora en 27

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

reductos nacionales. Los países pequeños que no tienen posibilidades de constituir grandes unidades por sí solos tienen la posibilidad de integrar sus fuerzas en otras de mayor nivel, como es el caso de Bélgica que tiene prácticamente todas sus fuerzas operativas identificadas para su empleo en el Eurocuerpo. Los 27 Estados miembros de la Unión Europea disponen de cerca de dos millones de militares pero tienen dificultades para desplegar una pequeña parte de ellos. Una racionalización de las estructuras de fuerza en un marco europeo permitiría sin duda hacer un mejor uso de las capacidades existentes, más allá de la puesta en marcha de los *battlegroups* que no pueden ser sino un primer escalón de intervención en crisis limitadas.

En segundo lugar, si Europa quiere desarrollar una capacidad militar propia más efectiva, será necesario que las Fuerzas Armadas de los Estados miembros sean capaces de actuar juntas en distintos escenarios y misiones, con un tiempo de adaptación cada vez menor, y para ello se hace imprescindible mejorar la interoperabilidad de estas fuerzas. La participación en fuerzas multinacionales permanentes es el mejor medio para establecer procedimientos operativos comunes y sistemas de mando, control, comunicaciones e inteligencia perfectamente interoperables, que permitan una actuación combinada fluida y eficaz.

Finalmente, las fuerzas multinacionales son un claro símbolo político de la voluntad de integración de los Estados miembros de la Unión Europea en un campo muy sensible, en el que la soberanía nacional juega todavía un papel de gran simbolismo, aunque de poca trascendencia real. Será difícil que las naciones europeas renuncien a este último reducto de su soberanía nominal para dar paso a una integración total en unas Fuerzas Armadas europeas unificadas, al menos a medio plazo. Pero la progresiva constitución de fuerzas multinacionales, de acuerdo con un plan común, hasta que llegue un momento en que todas o la mayoría de las unidades operativas de los Estados miembros formen parte de alguna, puede sustituir perfectamente a esa integración formal si de forma paralela se establecen las estructuras de mando europeas que puedan dirigirlas y siempre que la voluntad política de las naciones permita su adiestramiento permanente y su empleo automático cuando la decisión comunitaria lo demande.

La alternativa es limitar la integración militar multinacional a los cuarteles generales de la fuerza, creando un *pool* de fuerzas a su disposición, lo más amplio posible, poniendo así en marcha una estructura común y coherente a nivel europeo que pueda ser empleada de forma flexible mediante la activación del o de los cuarteles generales necesarios para cada

LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS

caso, asignándoles las fuerzas que necesiten para la operación de que se trate. Naturalmente, en este sistema, será difícil que todos hayan tenido un adiestramiento común por lo que la unificación de programas y doctrina será más necesaria que nunca.

En todo caso, la multinacionalidad entendida de una u otra forma será sin duda en los próximos años una tendencia cada vez más importante en el ámbito de la defensa europea y la vía que permitirá a la Unión Europea poner en práctica su voluntad de hacer frente a las crisis que pueden poner en peligro su seguridad, y de ejercer el papel que por su peso económico y político le corresponde en la seguridad global.

JOSÉ ENRIQUE DE AYALA MARÍN
General de brigada

ESPAÑA Y LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Europa en la normativa española de seguridad y defensa

Uno de los modos más claros de comprobar el grado de importancia que la actual política española de seguridad y defensa concede a nuestro entorno europeo, es revisar el documento que establece objetivos y líneas de acción en el ámbito de la seguridad y defensa para la presente legislatura, la Directiva de Defensa Nacional (DDN).

En efecto, la DDN de 1/2008 en vigor, firmada por el presidente del Gobierno el 30 de diciembre de 2008 señala como uno de los marcos de actuación y decisión, que la seguridad nacional está intrínseca e indisolublemente unida a la seguridad de Europa. Por ello, España promueve e impulsa una sólida política europea de seguridad y defensa, dotada de las capacidades civiles y militares necesarias para hacer frente a las contingencias o crisis que le afecten y para contribuir a la paz mundial de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas.

Asimismo, entre las directrices en el marco internacional, la citada DDN incluye:

«Contribuir a impulsar la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), mediante la cooperación en las iniciativas del ámbito de la defensa que se desarrollen en su seno» «y, en particular, en el desarrollo de criterios más elevados de capacidades y de compromisos más vinculantes para realizar las misiones más exigentes.»

Se han acompañado así con todo interés desde sus comienzos, los trabajos que se desarrollan en los diferentes ámbitos de profundización de la

PESD y tenemos la perspectiva de nuestra próxima Presidencia del Consejo de la Unión Europea en el año 2010 para impulsar iniciativas que conduzcan a su implantación. Además y con carácter general, España ha venido contribuyendo y lo sigue haciendo en la actualidad, al impulso de la Unión Europea en el desarrollo de una genuina Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que, en su momento, pueda tender también hacia una auténtica defensa autónoma.

Con respecto a la implicación en la PESD de las Fuerzas Armadas españolas, se trata de un capítulo particular en el marco de la contribución de las Fuerzas Armadas a la acción exterior del Estado. En efecto, la política de defensa es un instrumento básico de la política exterior, a la que igualmente contribuyen otras políticas sectoriales, pero que en el caso de la política de defensa, el uso de la importante herramienta que suponen los Ejércitos y la Armada fuera de nuestras fronteras, tiene una especial relevancia.

Todo ello nos sitúa en condiciones de afirmar el apoyo español a la participación en todos los instrumentos de carácter militar que permitan a la Unión llevar a cabo las acciones políticas y diplomáticas que le corresponden como actor global, según señala la Estrategia Europea de Seguridad.

Pues bien, uno de los aspectos más importantes en los que se puede manifestar la contribución militar de los Estados miembros a los fines de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad y defensa es la participación en fuerzas multinacionales europeas.

Responden dichas fuerzas, en general, al concepto de dotar de un marco multinacional europeo a la voluntad de un grupo de países de preparar un conjunto de unidades aportadas por ellos, para participar, llegado el caso, en las operaciones militares que lideren las organizaciones a las que dichas fuerzas se asignen. Estas fuerzas multinacionales pueden también ayudar a suplir carencias en áreas sensibles como cuarteles generales internacionales o unidades logísticas internacionales.

Más allá de los objetivos particulares perseguidos con la constitución de estas fuerzas multinacionales, España apoya la creación de una cultura de cooperación militar entre las fuerzas de diferentes países, que las habitúe a trabajar juntas en operaciones y ejercicios, poniendo sobre la mesa para su solución los problemas de interoperabilidad, procedimientos, lengua y conocimiento mutuo.

Estas fuerzas han adquirido una gran experiencia multinacional, integran en sus cuarteles generales personal de varios países, han desplegado

en operaciones reales, han realizado innumerables ejercicios conjuntos y son por tanto un claro ejemplo de funcionamiento operativo, y a lo largo de los años han ido creando procedimientos normalizados de empleo, consolidados por la experiencia.

Por otro lado, la complejidad de las estructuras de seguridad y defensa actualmente existentes en Europa, hace necesario coordinar la relación de las fuerzas multinacionales con las diversas organizaciones a las que se asignan, especialmente la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea. Es lógico pensar que las capacidades militares de que los países disponemos para participar bajo la bandera de una u otra Organización, son las mismas, por lo que la coordinación y estrecha relación entre OTAN y Unión Europea en este ámbito, a efectos del planeamiento y sobre todo del empleo de dichas capacidades militares, es requisito indispensable.

Uno de los problemas más acuciantes a los que se enfrentan tanto la Unión Europea como la OTAN es el de generación de fuerzas para las operaciones. A título de ejemplo, en la operación EUFOR Chad/República Centroafricana fue necesario llegar a cinco conferencias de generación de fuerzas para poder alcanzar un mínimo aceptable de unidades y capacidades para cumplir con la misión.

La vocación europea de España en el campo de la seguridad y defensa se ha venido materializando desde los años noventa con la participación en fuerzas multinacionales europeas de distintas configuraciones, como veremos a continuación.

Inicialmente España decidió la participación «en fuerzas con estructura permanente», que podrían ser utilizadas por la Unión Europea Occidental (UEO), Organización precursora del componente de seguridad y defensa de la Unión Europea hasta que fue adoptada la PESD. España se adhirió a la UEO en marzo de 1990 y en noviembre de 2000 esta Organización cedió sus funciones a la Unión Europea, quedando aquélla en estado de letargo. A partir de entonces, vendría la participación institucional en «los órganos militares de la Unión Europea» que se empezaban a crear, en particular el Comité Militar y el Estado Mayor de la Unión Europea. Finalmente ha tenido lugar la intervención en misiones de paz dirigidas por el Consejo de la Unión Europea, integrando también unidades españolas en formaciones multinacionales.

Repasemos a continuación cuál ha sido el devenir de esta participación en fuerzas multinacionales en sus diversos conceptos.

Participación de España en fuerzas multinacionales europeas con estructura permanente

EL CUERPO DE EJÉRCITO EUROPEO (EROCUERPO)

En julio de 1994 el Gobierno español decidió participar en el Eurocuerpo, creado en el año 1992 por Francia y Alemania y al que también pertenecen Bélgica y Luxemburgo.

España identifica dos Brigadas mecanizadas y un Cuartel General de División como unidades subordinadas al Eurocuerpo. En cuanto a los elementos integrantes del Cuartel General en Estrasburgo, España lo hace con el 21% de los efectivos (aproximadamente 180). También contribuimos al presupuesto total del Cuartel General con un porcentaje que se aproxima al de los efectivos y que oscila entre 2,3 y 2,7 millones de euros en los últimos años. El teniente general español, don Pedro Pitarch ejerce el cargo de comandante del Eurocuerpo por rotación bienal, desde septiembre de 2007 hasta septiembre de 2009.

LA BRIGADA FRANCO-ALEMANA

Es la única gran unidad de maniobra que está permanentemente bajo el control operativo del Cuerpo de Ejército Europeo desde el año 1993. España participa en ella con personal en el Estado Mayor ubicado en Müllheim (Alemania), actualmente con un oficial y un suboficial. Una de las razones de la participación española en esta Brigada binacional radica en que ésta constituye uno de los *battlegroups* de la Unión Europea (grupos de combate de reacción rápida de los que se hablará más adelante), en correspondencia con la participación de Alemania y Francia en el *battlegroup* que enmarca España.

Según el nuevo Memorando de Entendimiento que regula la participación del personal español en la Brigada, desde el año 2008 nuestro país contribuye al presupuesto multinacional de esta unidad basándose en su presencia en el Estado Mayor, en la actualidad en torno a los 18.600 euros.

LA FUERZA OPERATIVA RÁPIDA EUROPEA (EUROFOR)

En otoño del año 1996 se constituyó el Estado Mayor de Eurofor en Florencia (Italia). Sus naciones miembros son: Francia, Italia, Portugal y España, que está presente desde el principio.

En su momento cada nación ofertó una serie de fuerzas que estaban contempladas en «módulos» previstos para operaciones. Esta oferta de fuerzas ya no existe hoy en día y prácticamente queda limitada a identificar las fuerzas de cada país para participar en los diferentes ejercicios de adiestramiento.

La participación es equilibrada en el Cuartel General; cada país aporta aproximadamente el 25% de los recursos de personal y financieros. España aporta unos 23 militares y en torno a 250.000 euros anuales a su presupuesto.

LA FUERZA MARÍTIMA EUROPEA (EUROMARFOR)

Se puso en marcha en octubre de 1995 y España también está presente desde el principio junto con Francia e Italia, adhiriéndose posteriormente Portugal.

La estructura de la Euromarfor es la de una fuerza naval, no permanente, sin fuerzas asignadas. Únicamente se constituye la Célula Permanente de Planeamiento en apoyo al comandante de la Euromarfor, cargo que coincide con el mando de la Flota de la nación que asume el mando de la Euromarfor y se nombra cada dos años en turno rotatorio entre los países miembros.

Destaca la participación de la Euromarfor como mando componente naval en la operación de la Fuerza Provisional de Naciones Unidas (UNIFIL) en el Mediterráneo oriental desde marzo de 2008 hasta marzo de 2009.

España no contribuye financieramente con carácter permanente con ninguna cuota a esta fuerza.

LA FUERZA ANFIBIA HISPANO-ITALIANA (SIAF)

La SIAF materializa la cooperación en materia de defensa entre España e Italia. Con motivo de una Cumbre de Jefes de Gobierno, celebrada en Bolonia en septiembre de 1997, se firmó la Declaración Conjunta sobre la SIAF. Un año después, el 23 de noviembre de 1998 la fuerza fue activada en Barcelona.

La aportación española a esta fuerza procede de las unidades del Grupo de Proyección de la Flota y de la Brigada de Infantería de Marina. La aportación italiana procede del mando de la fuerza de altura y del mando de la fuerza de desembarco.

España no hace ninguna contribución económica a esta Fuerza con carácter periódico.

LA INICIATIVA ANFIBIA EUROPEA (IAE)

Desde enero de 2008 hasta febrero de 2009 España ha ostentado la presidencia de la IAE. Durante ese periodo se ha elaborado un documento base

para decidir el *Way Ahead* de la IAE a partir del año 2010, con cuatro opciones de futuro, que se han debatido en la última reunión del *Steering Group* (Grupo de Dirección) sin que se adoptase una decisión definitiva sobre la opción a seguir. Asimismo, estaba previsto que la presidencia española diera a conocer al Estado Mayor de la Unión Europea la capacidad anfibia de la Iniciativa, solicitando la inclusión del ejercicio *Emerald Move 2010* en su programa de ejercicios, pero por problemas de calendario, será Italia, que asumió la presidencia el 19 de febrero, quien la presente.

La participación de España en esta IAE no conlleva ninguna cuota económica.

EL GRUPO AÉREO EUROPEO

El 25 de junio de 1999 el Gobierno aprobó la participación española en el Grupo Aéreo Europeo, cuyo objeto es contribuir a mejorar la capacidad de las fuerzas aéreas de los países miembros para operar conjuntamente.

España está representada con tres oficiales del Ejército del Aire en el Estado Mayor de este Grupo desplegado en High Wycombe (Reino Unido), al que contribuye anualmente con unos 25.000 euros.

EL CENTRO DE COORDINACIÓN DE MOVIMIENTO EN EUROPA (MCCE)

El MCCE se creó el 1 de julio de 2007 fusionando las actividades de los anteriores centros: EAC (*European Airlift Center*) y SCC (*Sea Lift Coordination Center*), ambos ubicados en la Base de Eindhoven (Holanda). Los países fundadores son: Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Noruega, Dinamarca, Reino Unido, Italia, Turquía, Letonia, Hungría, Suecia, Eslovenia, Canadá, Estonia, Finlandia, Luxemburgo, Rumania y España. Estados Unidos y Polonia se adhirieron el 24 de junio de 2008. Portugal tiene previsto su ingreso durante el primer semestre de 2009 y Austria ha manifestado su interés en unirse.

España contribuye en la actualidad al presupuesto anual del MCCE con unos 24.000 euros.

LA FUERZA DE GENDARMERÍA EUROPEA (EUROGENDFOR)

La creación de la Eurogendfor surge de la propuesta realizada por Francia en 2003, a los demás países europeos que cuentan con fuerzas policiales de carácter militar, esto es: España, Italia, Portugal y Países Bajos.

El día 17 de septiembre del año 2004, tuvo lugar en Noordwijk (Países Bajos), la firma de la «Declaración Inicial de Constitución de la Fuerza de Gendarmería Europea». Por parte española suscribió la declaración el ministro de Defensa en nombre del Gobierno.

Cuenta con un Comité Interministerial de Alto Nivel (CIMIN) que asegura la coordinación político-militar entre los Estados participantes. En este CIMIN, España está representada por miembros de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Interior y Defensa. Durante el año 2006 España ejerció la Presidencia de este Comité.

La Eurogendfor cuenta con un Cuartel General, multinacional, modular y proyectable, cuya sede está en Vicenza (Italia). España aporta a este Cuartel General dos oficiales y tres suboficiales, actualmente al segundo jefe entre ellos. Asimismo, se contribuye a los gastos de este Cuartel General con una cantidad aproximada de 43.000 euros anuales.

LOS GRUPOS DE COMBATE (*BATTLEGROUPS*)

Al igual que en el caso de la Alianza Atlántica, además de la participación en las operaciones y la presencia permanente de nuestros militares en los órganos militares de la Unión Europea, nuestro compromiso europeo se extiende también al desarrollo de este mecanismo de reacción rápida a través de los *battlegroups*. España contribuye en dos de ellos; en uno somos la nación-marco y el otro tiene como base la SIAF.

De enero a junio de 2008 España ha dirigido uno de los dos grupos que se turnan cada semestre, encuadrando fuerzas de Alemania, Francia y Portugal; en el segundo semestre de 2008, también ha participado en otro liderado por Alemania (integrado por la Brigada franco-alemana) y durante el primer semestre de 2009 España forma parte de un grupo con base en la SIAF, liderada por este segundo país, a la que se suman Portugal y Grecia.

España ofreció en octubre del pasado año liderar de nuevo un *battlegroup* durante el segundo semestre de 2010. Este hueco no había sido cubierto por ningún Estado miembro y en la Conferencia de Coordinación de los *battlegroups*, esta ausencia de propuestas fue calificada como de preocupación crítica para la Unión Europea. Tras esta Conferencia y teniendo en cuenta la Presidencia de la Unión Europea que ostentará en el primer semestre de 2010, España reconsideró la oferta, que en principio había realizado para el año 2011, y la adelantó al segundo semestre de 2010, pese a los problemas que va a generar la escasez de tiempo de pre-

paración. España liderará el *battlegroup* y contará con el apoyo de Francia y de Portugal.

Participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones lideradas por la Unión Europea

En el capítulo de las operaciones, la generación de fuerzas requeridas para llevarlas a cabo, ha permitido la constitución de unidades *ad hoc*, que también tienen la consideración de fuerzas multinacionales.

A este respecto, conviene aclarar que las fuerzas asignadas a la Unión Europea en los Catálogos correspondientes (el último es el de 2007), no sustituyen al proceso de generación de fuerzas para participar por parte de los Estados miembros en una operación liderada por la Unión. A todos estos procesos y misiones contribuimos proporcionalmente a nuestras disponibilidades reales.

España ha participado con protagonismo en la operación EUFOR-Althea en Bosnia-Herzegovina, donde la Unión Europea tomó el relevo de la OTAN en diciembre de 2004 y tras sucesivas adaptaciones del contingente internacional, el nuestro adquirió un nuevo formato, con sede en Sarajevo y equipos regionales, dejando atrás nuestras Fuerzas Armadas la región de Mostar, donde perdura el buen recuerdo de nuestra presencia desde el año 1992, prácticamente desde el comienzo del ciclo de los conflictos balcánicos recientes, inicialmente bajo bandera de Naciones Unidas y posteriormente de la OTAN.

Nuestra apuesta vigilante por Bosnia, avalada por la presencia de nuestros hombres y mujeres, un 10% aproximado del total de efectivos de la operación, en un contexto de reducción y redespliegue de tropas, se tradujo en diciembre de 2007 en el mando español de la operación, a cargo del entonces general de división don Ignacio Martín Villalaín, durante un año. Fruto de esa apuesta es que en estos momentos, España es el máximo contribuyente de *Althea*. Actualmente está en estudio el futuro de la operación militar y su transformación en otra no ejecutiva, que supondría una reducción de fuerzas sobre el terreno y el mantenimiento de unas determinadas capacidades de asesoramiento y entrenamiento al Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas bosnias.

Las relaciones con *África* en el marco de la PESH han recibido un importante impulso. Ante el enquistamiento de conflictos ya duraderos y el surgimiento de nuevas crisis en la región, España comparte la convicción

de que es preciso reforzar las capacidades propias de los países africanos con el objetivo a medio y largo plazo de que puedan contribuir así mejor a la solución de dichos contenciosos y especialmente a mitigar los terribles efectos que provocan en el terreno humanitario.

Recordemos en este punto, la magnífica labor desarrollada a finales del año 2006 por una unidad de la Legión, participando en la operación EUFOR Congo, desarrollada durante el periodo electoral que tuvo lugar en la República Democrática del Congo, que fue reconocido por la comunidad internacional.

A finales de mayo de 2008 el Gobierno sometía a la aprobación del Parlamento la participación española en la misión de la Unión Europea en Chad/República Centroafricana (*EUFOR*), iniciada unos días más tarde con un destacamento del Ejército del Aire y dos aviones de transporte.

Desde esa óptica de fomento y apoyo a la construcción de estructuras de seguridad, relacionadas a su vez con el afianzamiento del Estado de Derecho y de la gobernabilidad en el continente sobre presupuestos democráticos, España también desea que la Unión Europea juegue un importante papel en los procesos de reforma del sector de la seguridad, con asesoramiento técnico a las Fuerzas Armadas como ocurre en Guinea-Bissau, donde otro general español dirige la misión de la Unión Europea en ese país desde la primavera de 2008.

Citaré también la participación de la Euromarfor en la operación naval que desarrolla la misión UNIFIL de Naciones Unidas en el Mediterráneo frente al litoral del Líbano, que contó desde mayo de 2008 hasta marzo de 2009 con una corbeta española. Aunque no es una operación liderada por la Unión Europea, también merece ser destacada esta decisión de los países europeos miembros de esta fuerza marítima, de tomar parte en una operación que protege sus intereses de seguridad y que, además, se trata de un ejemplo claro de empleo de una fuerza multinacional en una operación real, en la que da sus frutos la experiencia de trabajo y adiestramiento continuado del personal de varios países.

Por último, España contribuye con una fragata, un petrolero y un avión de patrulla marítima a la operación *Atalanta*, lanzada por la Unión Europea el 8 de diciembre de 2008. Es esta la primera misión esencialmente marítima de la PESD, destinada a disuadir de los hechos de piratería frente a las costas de Somalia, juntamente con los países afectados y con otros actores internacionales, en particular, la OTAN. Desde el 6 de abril de 2009, España asume el mando de la fuerza de esta operación durante un periodo de cuatro meses.

Las operaciones lideradas por la Unión Europea. Órganos de mando y control

Como he tratado de exponer en estas breves líneas, España ha apostado claramente por el desarrollo de los mecanismos que permitan emplear las capacidades militares de la Unión Europea como instrumento de su acción global.

Nuestra actual política exterior secunda un enfoque según el cual, entre las organizaciones de seguridad y defensa no correspondería siempre a la OTAN ocuparse de las operaciones militares propiamente dichas, sino que también la Unión Europea «debería liderar aquellas misiones que tengan lugar en sus áreas de interés» y no tomar parte tan sólo en la gestión de conflictos de baja intensidad, las labores policiales o, todo lo más, paramilitares. No obstante, el camino a recorrer hasta lograr un reparto más equilibrado de tareas entre las dos organizaciones exige una estrecha relación entre ambas.

En el aspecto fundamental del desarrollo de capacidades de la Unión Europea y dentro del Objetivo Global (*Headline Goal 2010*), «la contribución española se cifra en torno al 10% de los efectivos totales». Dado que las fuerzas que se asignan por los países a la Unión Europea y a la OTAN, así como a las estructuras multinacionales de que hemos hablado, procede de los mismos contingentes nacionales, el ofrecimiento y previsiones de empleo de dichas fuerzas exige la máxima coordinación.

En cuanto a las fuerzas con estructuras permanentes, de naturaleza terrestre, naval o aérea, «la participación en operaciones reales es el mayor incentivo» para que los países miembros constaten su utilidad, que se debe mostrar también en misiones lideradas por la Unión Europea.

Con respecto a la gestión y participación en operaciones mediante la creación *ad hoc* de formaciones multinacionales, son varias las cuestiones que se suscitan. En primer lugar la voluntad política de su empleo, y en segundo lugar, la financiación y generación de fuerzas, en particular aquellas que ofrecen capacidades de las que se carece en gran medida como el transporte estratégico, los helicópteros o la que genéricamente engloba la obtención de inteligencia, la vigilancia, la adquisición de objetivos y el reconocimiento (denominada ISTAR), sin olvidar los elementos de mando y control.

Sobre esta última capacidad, es conveniente recordar que «la estructura de mando de la Unión Europea» no es fija y está basada en un sistema de cuarteles generales operacionales no permanentes ofertados por cinco

países: Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y Grecia, que disponen en condiciones normales de una plantilla mínima de personal, y que es reforzada por personal de los países miembros para una operación determinada. También se puede emplear el Cuartel General OTAN para operaciones «Berlín Plus» o el Centro de Operaciones de la Unión Europea, creado en el año 2007, y que tiene un mínimo de integrantes, reforzado por personal del Estado Mayor de la Unión Europea.

En esta situación y a corto plazo, España, haciendo gala de su posición en Europa, podría también disponer de un cuartel general de ese tipo para ofertarlo a la Unión. A tal fin, se deberían continuar los trabajos ya iniciados por parte del Estado Mayor de la Defensa.

No obstante, es preciso sopesar el coste elevado de designar y potenciar uno de los cuarteles generales operacionales de forma transitoria para una operación y que, al terminarla, se pierda la experiencia obtenida sin contar, además, los gastos en desplazamientos y en sistemas de comunicaciones. Todo ello sin olvidar que el adiestramiento y la relación entre cuarteles generales mejoran con las estructuras permanentes, por lo que quizá a más largo plazo habría que plantear la creación de un Cuartel General en Bruselas, donde se encuentran la dirección política y las instituciones del Consejo.

La Presidencia española de la Unión Europea y el Tratado de Reforma: perspectivas de futuro

El futuro próximo, con un Tratado de Reforma de la Unión Europea pendiente de su ratificación, presenta una gran oportunidad para ampliar y profundizar en la política de seguridad y defensa de la Unión. El Tratado incluye el mecanismo «de cooperación estructurada permanente en el campo de la defensa», ya contemplada en el antiguo Tratado Constitucional, que puede ejercer de elemento catalizador de la PESD de la Unión Europea.

Avances en otros campos han sido posibles en la Unión Europea gracias a proyectos auspiciados por un grupo de países, como por ejemplo el euro o los Acuerdos Schengen sobre tránsito por las fronteras interiores. Por ello, ante el gran interés que hay en buen número de capitales en avanzar en aspectos de seguridad y defensa, la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) puede ser la herramienta que lo facilite, e incluso hacer posible hablar de un antes y un después en el proceso de la construcción de la Europa de la Defensa.

Esta oportunidad está abierta a todos los Estados miembros, particularmente aquellos con criterios más exigentes en el ámbito de las capacidades militares y que deseen aceptar compromisos más amplios para llevar a cabo misiones más demandantes.

España tiene un marcado interés político en la CEP, siendo el primer semestre de 2010, en que ejercerá la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, una excelente ocasión para extraer resultados positivos.

A tal fin, España impulsa este mecanismo en cuantas reuniones bilaterales tiene ocasión y además, tiene en marcha una propuesta para establecer «un grupo informal de reflexión y coordinación» mediante el cual, los Estados miembros puedan intercambiar pareceres e intenciones, así como su previsible nivel de compromiso en diversas áreas. Este grupo, que podría adoptar una configuración a dos niveles, ministerial y grupo ejecutivo, acordaría la participación de los Estados miembros interesados y con voluntad de llevar a cabo las actividades que el Comité Político y de Seguridad solicite.

Para que la CEP tenga contenido real y sea efectiva como motor que impulse la PESD, se deberían acordar tanto los criterios iniciales como los compromisos claros de mejorar sus capacidades militares para el futuro, antes de poner en marcha la iniciativa. Es decir, se deberían fijar las reglas de juego de antemano y por todos los miembros de la Unión Europea, de tal manera que todos sepan cuales son las condiciones y qué requisitos se deben cumplir tanto para pertenecer como para continuar en ella.

Pues bien, una de las áreas de aplicación del mecanismo de cooperación es claramente el campo de las fuerzas multinacionales. El tratamiento de las cuestiones que la experiencia de los últimos años muestra como más espinosas, y que se han citado más arriba, podría tener acomodo en las deliberaciones en el seno de este grupo.

Se podrían abordar las fuerzas multinacionales europeas desde diversas perspectivas. Entre ellas, «la generación de fuerzas, la participación en operaciones lideradas por la Unión Europea o la integración de países no miembros de la Unión Europea», con objeto de:

- Desarrollar capacidades de defensa y contribuir a reducir las carencias detectadas en el Catálogo de Fuerzas, a través de la participación en dichas fuerzas o iniciativas multinacionales, con vistas al logro del Objetivo Global (*Headline Goal 2010*).
- Reforzar la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue definiendo objetivos comunes en el campo de la proyección de fuerzas.

El periodo de Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, tanto si se aprueba el Tratado de Reforma como si continúan vigentes las previsiones de Niza, podría ser idóneo para impulsar «una relación más estrecha con la PESD» de las fuerzas multinacionales con estructura permanente, que hemos comentado anteriormente.

Asimismo, dando por hecho que el objetivo del párrafo anterior discurre por senda favorable, podría aprovecharse también la Presidencia española del 2010 para reflexionar sobre «la racionalización de esas múltiples estructuras multinacionales» (en la actualidad hay alrededor de 30) que diversifican las contribuciones nacionales y que, una vez encauzadas hacia la PESD y establecida la debida coordinación con su empleo en la OTAN, podrían reducirse, a la vez que orientarse a cubrir más directamente las capacidades terrestres, navales y aéreas que la Unión Europea requiere para cumplir sus fines.

Por el momento, los dispositivos permanentes Unión Europea-OTAN, en particular «Berlín Plus», refuerzan la capacidad operativa de la Unión Europea y proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis.

Por último, la DDN 1/2008 de la que he hablado al principio, da inicio a un nuevo ciclo de Planeamiento de la Defensa (2009-2012) según la Orden Ministerial 37/2005, que lo regula. En este sentido, la ministra de Defensa ha emitido la Directiva de Política de Defensa 1/2009 de 5 de mayo, que afecta al ámbito de su Departamento.

A tal fin, en desarrollo de las directrices del presidente del Gobierno en relación con la seguridad y defensa de la Unión Europea, la citada Directiva de Política de Defensa incluye líneas de acción que contribuyen a su cumplimiento, teniendo como objetivo continuar desarrollando la PESD, aprovechando especialmente la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea el primer semestre de 2010.

De este modo y tratando de aglutinar los dos aspectos principales tratados en los apartados precedentes relativos, por un lado, a los mecanismos incluidos en el Tratado de Reforma de la Unión Europea, en especial la CEP, y por otro, a la reflexión sobre la racionalización y empleo de fuerzas multinacionales en operaciones militares lideradas por la Unión Europea, la Directiva incluye entre sus directrices:

- Impulsar el desarrollo de los elementos nuevos de la política común de seguridad y defensa que incluye el Tratado de Lisboa (en el caso de que este se apruebe).

- Promover la evolución de las fuerzas e iniciativas multinacionales con componente militar de las que formamos parte, de forma que se facilite su anclaje y empleo en operaciones desarrolladas en el ámbito de la PESD.

Desde el punto de vista institucional, la Unión Europea también está trabajando sobre el tema. En efecto, como consecuencia de las deliberaciones de la reunión informal de ministros de Defensa de Deauville de 1 y 2 de octubre de 2008, durante la Presidencia francesa, la Secretaría General del Consejo y el Estado Mayor de la Unión Europea han iniciado un estudio relativo a «fuerzas multinacionales, potencialmente utilizables en la PESD».

En esa misma línea, la Presidencia checa, actualmente en ejercicio, convocó un seminario, que tuvo lugar a finales de marzo de 2009, en el que expertos de los Estados miembros han comenzado el estudio de la problemática de la posible utilización de estas fuerzas multinacionales, en función de los distintos mecanismos de formación y la voluntad de los Estados miembros.

Como vemos, este estudio que ahora se inicia puede entroncar con la reflexión sobre la racionalización y empleo de fuerzas multinacionales europeas que se propone entre los posibles objetivos de nuestra Presidencia en el año 2010.

Aunque ha sido la Presidencia francesa la que ha lanzado este capítulo que ahora se acomete por parte de la Unión Europea, la reflexión sobre el presente y futuro de las fuerzas multinacionales va a continuar a corto y medio plazo y por tanto, el impulso que España pueda dar. De este modo, aunque no se obtengan resultados tangibles al final del primer semestre de 2010, la Presidencia española sigue constituyendo una magnífica perspectiva para concretar y aproximar a la realidad este objetivo, trazando la senda para su logro.

Bibliografía

Directiva de Defensa Nacional 1/2008 de 30 de diciembre 2008.

Directiva de Política de Defensa 1/2009 de 5 de mayo 2009

MOLINER GONZÁLEZ, Juan Antonio: «De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente», artículo de publicado por el Real Instituto Elcano 2 de junio de 2008, en:

ESPAÑA Y LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS. PERSPECTIVAS...

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI55-2008.

Proposal for setting up an informal group on the permanent structured cooperation provided for by the EU Reform Treaty, Non-Paper del Ministerio de Defensa.

Orden Ministerial 37/2005, Proceso de Planeamiento de la Defensa.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado el 13 de diciembre de 2007.

JOSÉ MANUEL SANZ ROMÁN
General de brigada

REPERCUSIONES DEL FUTURO DE LAS FUERZAS MULTINACIONALES EUROPEAS EN LA INDUSTRIA DE DEFENSA

Introducción

En principio, las repercusiones del futuro de las fuerzas multinacionales europeas tienen poco efecto directo en la industria de defensa, cualquiera que sea la modalidad elegida de cooperación. Sin embargo, las fuerzas multinacionales ponen en evidencia la necesidad de la existencia de unas capacidades militares interoperables, particularmente a nivel de mando y control. Esta interoperabilidad sería más asequible si los equipos y sistemas fueran comunes, lo que obligaría a la industria a seguir el camino de la cooperación, compartiendo gastos de desarrollo y mantenimiento, reduciendo así los costes de serie y repuestos. La cooperación tiene un impacto directo en la industria, ya que incita a los vínculos entre industrias y a la creación de grupos internacionales.

Mucho se ha escrito ya sobre el sector industrial de la defensa en Europa, el nuevo marco de la Investigación y Desarrollo (I+D) así como de la transformación de la industria, con sus retos y oportunidades. Por ello, y teniendo en cuenta el título del trabajo «El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa», desearía que el objeto de este *Documento* se centrara más en las acciones e iniciativas que ya se han concretado y que ahora deberán validarse e implementarse, si éste fuera el caso.

Tras una breve descripción de las nuevas herramientas que establece el Tratado de Lisboa, como son la Cooperación Estructurada Permanente, CEP (*Permanent Structured Cooperation*) y Cooperación Reforzada

(CR), se analizarán aquellas iniciativas que, siendo independientes de éste, sí tienen una repercusión directa, como son las establecidas por la Agencia Europea de Defensa, AED (*European Defence Agency*) y, en particular, la consolidación de la Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea (BITDE), para finalizar con una revisión de la situación actual.

Con respecto a la consolidación de la BITD europea, debo mencionar que tuve el privilegio de participar, invitada por la DGA (*Délégation Générale pour l'Armement*), en los dos seminarios organizados en París los días 3 de julio y 23 de septiembre de 2008, durante la Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, y que concluyeron con la elaboración de una serie de propuestas concretas que se presentaron en Bruselas el 14 de octubre a los directores nacionales de armamento, a la AED y a la Comisión.

Por último termino con una mención de los distintos grupos de trabajo. El capítulo se ha dividido en cuatro apartados:

1. CEP y CR dentro del Tratado de Lisboa.
2. Consolidación de la BITDE.
3. Situación actual.
4. Grupos de Trabajo: cooperación en proyectos *ad hoc*, Grupos «pioneros» y Grupos *Avant-Garde*.

A modo de conclusión, se debe citar que la cooperación industrial es fundamental para la eficacia de la fuerzas multinacionales, tanto en el ámbito nacional como presupuestario, así como para mejorar la competencia y supervivencia de las empresas y los empleos.

CEP y CR dentro del Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa define el marco para dos tipos distintos de cooperación dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD): la CEP y la CR, quedando por definir y acordar los compromisos, criterios de adhesión y acciones. La diferencia entre una u otra se basa en que, en la CR, el proceso de decisión es distinto, ya que puede inscribirse o no dentro del marco de la PESD, que pasará a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), así como la diferencia entre el tipo de mayoría, cualificada o consensuada.

Definimos el concepto de CEP citando el artículo 42.6 del nuevo Tratado de Lisboa:

REPERCUSIONES DEL FUTURO DE LAS FUERZAS MULTINACIONALES...

«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.»

LAS VENTAJAS DE LA CEP EN EL MARCO DE LA PCSD

Además de fomentar la cooperación militar, establece criterios que pueden crear incentivos adicionales, con el objetivo de atraer a aquellos países que gastan menos o lo hacen en solitario, fomentando así la cooperación:

- Dependiendo del criterio adoptado, favorecer un nivel alto de inversiones posicionaría a la industria de defensa en el centro de la CEP. Las propuestas incluyen una inversión del 2% del Producto Interior Bruto (PIB) y un 2% del presupuesto de Defensa en I+D.
- El criterio de disponibilidad operacional, entendido como disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y proyección, también es crítico, así como la comunalidad en las distintas herramientas.
- En cuanto a las formas de actuación, destaca la puesta en común de capacidades.

La especialización sigue siendo opcional, al igual que la participación en los programas de la AED.

EL PAPEL DE LA AED

El objetivo de la AED es la mejora de las capacidades de defensa en la Unión Europea mediante una política racional y fórmulas innovadoras de cooperación entre los Estados miembros.

En lo que se refiere a la CEP, el papel de la AED es el de facilitar la evaluación de los compromisos de la CEP y el de establecer un marco para el desarrollo de programas comunes o de suministro de equipos.

LAS INVERSIONES

El interés de los países líderes en defensa y en su industria, estará en la mejora de la eficacia operacional, pasando por un crecimiento de las capacidades de otras naciones CEP y su disponibilidad para operaciones reales de

REPERCUSIONES DEL FUTURO DE LAS FUERZAS MULTINACIONALES...

la Unión Europea, al tiempo que en una mejora en la eficiencia de sus propios gastos de inversión, compartiendo costes de desarrollo y capacidades.

Con respecto a países moderados, tanto en esfuerzos como en industria, la entrada en la CEP se debería traducir en un crecimiento importante en sus inversiones con el beneficio de la modernización de sus fuerzas, participación industrial en programas comunes y tarifas especiales en sistemas desarrollados por los Estados CEP por lo que la atracción pasará por numerosas medidas complementarias.

Los países poco comprometidos con la defensa, en general se beneficiarán de una cláusula de solidaridad en la que sólo invertirán cuando participen.

En resumen, el éxito de la CEP dependerá de la fórmula de financiación de los distintos países, no sólo de los gastos de operación, sino también los de mantenimiento y amortización de los equipos y materiales de defensa en condiciones muy favorables.

LAS ACCIONES CONCRETAS EN EL SECTOR DE DEFENSA

La CEP se debe traducir en el compromiso de acciones concretas con objetivos alcanzables en unos años, que, una vez decididos, podrían tener las siguientes repercusiones:

- *Objetivos operacionales*: creación de fuerzas comunes o dependientes, cruzadas con la especialización de ciertos países basándose en sus capacidades, así como el refuerzo de la interoperabilidad.
- *Objetivos industriales*: con respecto al material y equipos de defensa, lo primero en que se puede pensar es en los programas de cooperación, la evolución de las reglamentaciones sobre armamento y, en un concepto más amplio, las reglamentaciones de defensa y racionalización de la industria de defensa.

Seguidamente analizaremos las repercusiones en la industria de los siguientes aspectos, que es imprescindible tratar y de los que todavía no hay ninguna conclusión.

LA REGLAMENTACIÓN

- *Seguridad en el aprovisionamiento*: los Estados CEP se comprometen a una total y libre circulación de los bienes de defensa entre ellos aun-

REPERCUSIONES DEL FUTURO DE LAS FUERZAS MULTINACIONALES...

que no sería compatible con la Transferencia Intracomunitaria (TIC) recién aprobada. Es importante resaltar el compromiso a decidir conjuntamente sobre la posible toma de control de industrias de defensa por actores distintos de los Estados CEP.

- *Seguridad en la información*: los Estados CEP deberán modificar sus legislaciones para introducir la noción de «secreto CEP».
- *Control de exportaciones*: el principio será el de autorización de movimientos sin límites dentro de los Estados CEP. Las exportaciones fuera de este ámbito deberán comunicarse al resto de los países.
- *Derechos de propiedad*: con el fin de interesar a los industriales, es importante garantizar los derechos de propiedad, así como introducir restricciones en los gastos de I+D similares a los de inversiones.

CENTROS DE EXCELENCIAS

Mantener una experiencia técnica que cubra la totalidad de los conocimientos es obligatorio. Los Estados CEP podrán acordar el reagrupar sus instalaciones en distintas asociaciones abiertas a todos los miembros CEP.

Los estatutos de copropiedad deberán definir los niveles de financiación estatal de inversiones, las prestaciones y demás, en base al principio de los ratios PIB.

Con el objeto de optimizar estos centros se deberá establecer una financiación autónoma.

CENTROS DE ENSAYOS

La problemática es similar a la de los centros de excelencia a la que habría que sumar el impacto medioambiental.

LA INDUSTRIA

Todas estas medidas deberían tener un impacto directo en la industria, imponiendo un repliegue de actividades, por lo que la política industrial de cada Estado miembro es primordial. La introducción de una mayor competencia debería desplazar a aquellas industrias en situación de monopolio. Estos cambios no se aceptarán si no van acompañados de un descenso global del volumen de actividad en las industrias de defensa. En este sentido es crítico que los Estados CEP mantengan constantes, y no aumenten, el

presupuesto de adquisición de material, propuesta principal y por la que se debería comenzar.

Las racionalizaciones son numerosas, sobre todo en el sector naval y terrestre, donde todavía no se han consolidado en la mayoría de los países las industrias a nivel nacional y, por lo tanto, a nivel europeo.

Es conveniente resaltar que la racionalización de estos sectores y sus respectivas industrias no podrán realizarse sin un plan de financiación que permita transferir capacidades industriales internas dentro del sector del armamento. Los planes de movilidad, formación e investigación facilitarán la reconversión.

El reto se encuentra en favorecer las fusiones mediante el desarrollo de reglas comunes, permitiendo la eliminación de dobles capacidades, facilitando financiación a la empresa que debe abandonar para que pueda constituirse en otro sector, sin por ello crear fortalezas cerradas a otros Estados miembros.

Consolidación de la BITDE

Como cualquier otra industria, la industria de defensa tiene que ser rentable y competitiva. La particularidad es que es una industria fuertemente dependiente de los Estados, que son a la vez reguladores, clientes y, en muchos casos, accionistas. La mayoría de los Estados consideran, y no sin cierta razón, que la industria de defensa representa su política de defensa, imponiendo por ello restricciones a las empresas con el objetivo de asegurarse los intereses nacionales, así como la seguridad de sus Fuerzas Armadas y el suministro.

Citando la estrategia para la BITDE, aprobada en mayo de 2007 por el Comité Director de la AED:

«La BITD europea debe estar más integrada, con menos duplicidad y más interdependiente.»

Los seminarios se dividieron en tres grupos de trabajo con los siguientes temas:

1. Mejorar el entorno para el desarrollo y negocio del armamento.
2. Aunar los esfuerzos gubernamentales y de la industria para implementar una estrategia de BITD europea.
3. Promover la participación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en el sector de defensa.

Cuyas propuestas concretas se resumen en:

1. Mejorar el entorno para el desarrollo y negocio del armamento.
 - Declaración sobre el entorno de negocio.
 - Desarrollo de un concepto común de seguridad en el suministro.
 - Respaldo y completar el conjunto de directivas europeas.
 - Declaración sobre los gastos de I+D.
 - Demandar mejores resultados de los proyectos-programas de I+D.
 - Utilización diferenciada, para una mayor flexibilidad, de herramientas de gestión y esquemas de financiación.
 - Fomentar la orientación hacia capacidades en el gasto de I+D.
 - Influenciar mayores fondos para la innovación de abajo-arriba.
 - Beneficiarse de la sinergia con la investigación en el sector civil.
2. Aunar los esfuerzos gubernamentales y de la industria para implementar una estrategia de BITD europea:
 - Declaración de una estrategia de BITD europea.
 - Reforzar el diálogo entre la industria y los Estados miembros.
 - Solicitar el asesoramiento de la industria para establecer las necesidades a corto y medio plazo.
 - Dirigir los requerimientos a largo plazo mediante la utilización de las capacidades industriales claves.
 - Expectativas sobre los futuros sistemas aéreos.
 - Establecer la expectativa sobre los resultados de la identificación de capacidades industriales claves.
 - Mejorar la eficacia de los programas de cooperación.
 - Promocionar la utilización de arquitecturas abiertas y la estandarización.
3. Promover la participación de las PYMES en el sector de defensa:
 - Declaración de PYMES.
 - Establecer las bases para un plan de acción para las PYMES.
 - «Acta para pequeños negocios» de la Comunidad Europea.
 - Desarrollo de unas prácticas de actuación para las relaciones entre los Estados miembros y los contratistas principales con las PYMES.
 - Establecer un portal dedicado a las PYMES en la página *web* de la AED.
 - Facilitar la información directa.

Situación actual

INICIATIVAS ESTRATÉGICAS

La AED ha definido cuatro iniciativas estratégicas, que consisten en:

- Un plan de desarrollo de capacidades.
- La definición de una estrategia de I+D en tecnologías clave.
- La elaboración de una estrategia de mercado.
- La concreción de fórmulas de cooperación en los programas de adquisición.

Dentro del plan de desarrollo de capacidades, la AED ha encontrado hasta doce acciones prioritarias que la industria debe tener en cuenta:

- Sistemas de defensa aérea contra misiles antiaéreos portátiles.
- Operaciones en red.
- Sistemas antiminas en las zonas litorales.
- Elaboración de un completo enfoque también de las implicaciones militares.
- Entrenamiento del personal militar de inteligencia en lenguas y diversidad cultural.
- Inteligencia, vigilancia y reconocimiento.
- Infraestructuras sanitarias.
- Material contra armas nucleares, bacteriológicas, químicas y también radioactivas.
- Apoyo logístico externalizado.
- Programas contra artefactos improvisados.
- Incremento de las capacidades de los helicópteros.
- Aumento de las capacidades de trabajo en red.

HACIA UN MERCADO EUROPEO DE DEFENSA

Las iniciativas implementadas por la AED en este sentido son:

- Aprobación de un código de conducta voluntario para los denominados *offsets* o contraprestaciones industriales.
- Simplificación de la TIC de equipos de defensa.
- Creación del Boletín Electrónico, EBB (*Electronic Bulletin Board*) para favorecer el mercado intracomunitario.

En octubre de 2008, la AED aprobó un código de conducta voluntario, sin vinculaciones legales, que establece las líneas de actuación que permitirán la progresión «hacia una mayor convergencia de las políticas de *offsets* y sus aplicaciones y así reducir gradualmente su práctica». Se espera poder incrementar así la transparencia y la apertura de los mercados nacionales.

En diciembre de 2008, el Parlamento Europeo votó a favor del borrador de acuerdo propuesto por la Comisión, para liberar la TIC de componentes y equipos de defensa, allanando el camino para su aprobación por el Consejo Europeo y su conversión en ley. Esta nueva ley «es un paso adelante en la verdadera creación de un mercado de defensa europeo», en palabras del comisario europeo para la Política Industrial y Empresarial, Günter Verheugen.

Por el contrario, la AED ha informado recientemente de la falta de contratos de defensa, asignados intracomunitariamente a través del EBB, responsabilizando de ello a la industria. Por ello la AED resume como muy positiva la adopción de la nueva Directiva para la Adquisición en Defensa y Seguridad del pasado 14 de enero. La intención de esta Directiva es abrir las compras a lo largo de toda la cadena de suministro a todas las empresas, incluidas las pequeñas y medianas.

Grupos de Trabajo: cooperación en proyectos *ad hoc*, Grupos «pioneros» y Grupos *Avant-Garde*

Muy brevemente voy a hacer referencia a la posibilidad de que, independientemente del refrendo del Tratado de Lisboa y la creación de la CEP, existe la posibilidad, para aquellos Estados que quieran avanzar en la integración de la política de defensa y, en consecuencia, de una posible política industrial bajo el patrocinio de la AED, de participar en distintos grupos especializados. Estos Grupos son:

- Cooperación en proyectos *ad hoc*: la Presidencia francesa de la Comunidad Europea durante la segunda mitad del año 2008 lanzó una serie de programas orientados hacia capacidades, dada la imposibilidad de la creación de CEP.
- Grupos «pioneros»: en principio serían los países que agruparían la CEP y cuyo objetivo es progresar en capacidades específicas.
- Grupos *Avant-Garde*: con una orientación más política que los dos anteriores, busca establecer políticas comunes de defensa.

REPERCUSIONES DEL FUTURO DE LAS FUERZAS MULTINACIONALES...

COOPERACIÓN EN PROYECTOS *AD HOC*

Aunque la mayoría de la propuestas francesas ya se han implementado, como son la creación de una flota de aviones de transporte A-400M y una evolución común en el diseño de aviones, constitución de una fuerza de escolta naval multinacional para portaviones operada por los cuatro Estados que poseen estos buques, y una Escuela de Estado Mayor para la formación de oficiales, Francia presentó una lista completa basada en capacidades.

Esta lista de programas concretos incluye:

- Reorganización de la fuerzas multinacionales europeas, como la Brigada franco-alemana.
- Lanzamiento de un satélite de vigilancia denominado *Musis*, con la participación de seis países.
- Renovación de la AED como el mecanismo idóneo para desarrollar la BITDE y evolucionar hacia un mercado único.
- Mejorar la coordinación entre la AED y la Agencia Conjunta de Cooperación en Armamento.
- Desarrollo de un semiconductor, libre de las restricciones ITAR.
- Sistema de Vigilancia Costera Común.
- Desarrollo de un helicóptero pesado.
- Métodos para introducir los vehículo aéreo no tripulado en espacio aéreo civil.
- Desarrollo de la radio *software*.

Las Presidencias actuales y futuras deberán lanzar nuevos programas, intentando al mismo tiempo mejorar, con nuevas herramientas, la gestión de los programas ya en curso.

GRUPOS «PIONEROS»

Los criterios para establecer un Grupo «pionero» son más restrictivos que los anteriores y tienen como centro de actuación la AED:

- Mayor gasto en material de defensa.
- Fijar un objetivo en la inversión en gastos de I+D.
- Fijar un porcentaje de fuerzas de proyección.
- Apertura de los mercados de defensa nacionales en el año 2015.
- Realización de programas de cooperación para evitar desfases en capacidades claves identificadas por la AED.

REPERCUSIONES DEL FUTURO DE LAS FUERZAS MULTINACIONALES...

- Creación de grupos de trabajo en la AED para evaluar la convergencia de necesidades operacionales.
- Circulación libre de productos.
- Constitución de fuerzas militares multinacionales.
- Reagrupación de capacidades.
- Coordinación de planes estratégicos nacionales.
- Creación de una estructura común también en comunicaciones, mando y control.

GRUPOS *AVANT-GARDE*

En el supuesto de que el Tratado de Lisboa no entre en vigor, los Estados participantes en los grupos especializados de la AED podrían acordar los elementos básicos de una política intergubernamental orientada a la defensa, con el objeto de alcanzar el objetivo final de tener una defensa europea.

Estos Grupos *Avant-Garde* estarían formados por Estados miembros que quisieran tener una estrategia común en defensa, unidades militares comunes y objetivos obligatorios para avanzar en el proceso de capacitación.

Bibliografía

- «A Future Agenda for the European Security and Defence Policy», *Working Paper*, January 2009, Fundación Alternativas, Opex Observatorio, EGMONT Royal Institute for International Relations, Institute de Relations Internationales et Stratégiques, Friedrich-Ebert-Stiftung, enero de 2009.
- «El Tratado de Lisboa», *Revista General de Marina*, diciembre de 2008.
- «EDA Approves Code on Defence Offsets», *Jane's Defence Weekly*, noviembre de 2008.
- «EDA Blames Industry for Lack of Cross-Border Deals», *Jane's Defence Weekly*, enero de 2009.
- «EU Set to Simplify Cross-Border Transfer of Defence Products», *Jane's Defence Weekly*, enero de 2009.
- «France to Submit Defense Ideas at December EU Summit», *DefenseNews*, septiembre de 2008.
- «La AED apuesta por los desarrollos compartidos y define doce acciones prioritarias», *Alma Info*, noviembre de 2008.
- «La industria y la tecnología en la política europea de seguridad y defensa», CESEDEN, Madrid, marzo de 2008.

REPERCUSIONES DEL FUTURO DE LAS FUERZAS MULTINACIONALES...

«Propositions Concrètes pour Reinforcer la BITD Européenne», Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, Délégation Général pour l'Armement, enero de 2009.

Réflexion sur la Coopération Structurée Permanente, Francia, enero de 2008.

Mi agradecimiento a Gilles Delaunay por sus variadas observaciones, versiones y correcciones.

VÉRONICA BLANCO TRABA
Ingeniera Naval

CONCLUSIONES

Considero que los trabajos que preceden a las presentes conclusiones alcanzan sobradamente los objetivos buscados al inicio de este Documento. No ofrece duda, a estas alturas, la enorme aportación que, en múltiples campos, pueden aportar las fuerzas multinacionales europeas a una política auténticamente común de seguridad y defensa. Pero considero preciso que levantemos el listón de nuestros objetivos valorando debidamente la trascendente necesidad de que tal política común sea un hecho auténtico y no tan sólo un horizonte al que siempre nos estemos acercando pero que nunca alcancemos realmente.

No creo que sea preciso insistir en demostrar la repetida paradoja del «gigante económico» frente al «enano político». Una nación o un grupo de naciones no tendrán un auténtico protagonismo en el concierto internacional mientras no sea capaz de presentarse ante el mismo con una sola voz y, simultáneamente, con unas herramientas políticas que respalden tal voz unívoca. Nada de ello se ha logrado aún en Europa. Resulta inútil llenarnos la boca repitiendo una y otra vez los vacíos conceptos contenidos en la «política exterior y de seguridad común» mientras dicha política no se encuentre seriamente respaldada por una política de defensa auténticamente común y con capacidades autónomas para llevar a efecto las estrategias que ella misma defina.

A día de hoy, y ante las distintas percepciones de estos elementos por los diferentes «grandes» europeos, tan sólo la esperanza de una final y completa ratificación del Tratado Lisboa, permite ver una luz al fondo del túnel de tales diferencias. Parece evidente –tras los largos años de tan sólo breves consensos, en medio de un casi permanente desencuentro– que las naciones que creen realmente en esta Europa, deben dar el paso el frente e iniciar un

CONCLUSIONES

nuevo camino –que posiblemente, otros sigan más adelante– apartando la tentación de tratar de convencer previamente a todos los euroescépticos. La historia de la moneda común podría servirnos de ejemplo vivo de cuanto estamos señalando. Naturalmente me estoy refiriendo a la rendija de luz que representa la cooperación estructurada permanente que el propio Tratado establece para los Estados miembros que deseen adquirir compromisos y capacidades más vinculantes. Y, vuelvo a insistir, también el Tratado señala las fuerzas multinacionales como uno de los objetivos de dicha cooperación estructurada permanente.

¿Qué impide a los líderes europeos avanzar en esta línea? Falsamente, se presenta con frecuencia como una posible alternativa para los gobiernos del continente, la elección entre un mantenimiento íntegro de la soberanía nacional, frente a una fortaleza continental lograda mediante una verdadera política exterior común, a costa, naturalmente de una cierta cesión de tal soberanía. Y he afirmado «falsamente» porque resulta ridículo suponer que una cualquiera –incluso las más poderosas en los campos políticos o económicos– de las naciones europeas pueda presumir de disponer de auténtica soberanía nacional si la misma no incluye un componente de seguridad y defensa que garantice dicha soberanía y le permita dialogar de igual a igual con otros protagonistas mundiales.

En el mundo globalizado que, por suerte o por desgracia, nos ha correspondido vivir, nadie, incluyendo al gigante norteamericano, tiene garantizada dicha soberanía, si no es en conjunción con otros actores estratégicos internacionales que, con mayor o menor grado de identidad, se mueven en unos principios semejantes de estilo de vida y cultura.

Tan sólo una Europa auténticamente unida, con una política exterior realmente común, que fuera capaz de dejar de lado orgullos nacionales periclitados en este siglo XXI, podría ser el socio fiable, el aliado con garantías que, como señalaba en la presentación de este Documento, el nuevo presidente Barack Obama parece estar reclamando.

Incluso, el montante de los 27 presupuestos de Defensa de los Estados miembros que se mueve en torno a los 200.000 millones de euros, y los casi 2.000.000 de soldados de que dispone la Unión no permiten en absoluto disponer de una herramienta que garantice cuanto acabamos de señalar. El ejemplo de los Balcanes resulta característico. Se precisa una racionalización del gasto y una homologación y redistribución de las capacidades de defensa para que, sin aumento alguno –ni humano ni económico–, y posiblemente incluso con algún ahorro, se pudiera disponer de una auténtica

CONCLUSIONES

herramienta de defensa al servicio de los intereses generales de Europa. La potenciación de las fuerzas multinacionales europeas es, sin duda, un paso en tal dirección, desde luego no el paso definitivo pero, en todo caso, no debemos olvidar que poner a los hombres y mujeres de una nación a disposición de una entidad supranacional es el mayor símbolo de voluntad política de integración y la mayor cesión de soberanía que un Estado puede decidir. Y sólo en esa línea, se irá correspondiendo el peso político de Europa con lo que hoy representa su peso económico.

Es posible que se pueda pensar que todo lo anterior deba suponer un alejamiento de la relación actual con Estados Unidos a través de la Alianza Atlántica. No lo creo así. El vínculo transatlántico fue necesario en su momento por unas ciertas razones estratégicas que efectivamente hoy no existen. Pero sigue existiendo, en mi propia opinión, una necesidad estratégica que debe permitir caminar en direcciones paralelas a los protagonistas de las dos orillas del Atlántico, tanto más cuanto más se aleja hacia el este el centro de gravedad estratégico del mundo.

Naturalmente que Europa ya no forma parte de ese centro estratégico, pero los europeos tenemos la obligación de buscar una convergencia con la potencia americana o, al menos, de tener la posibilidad de que nuestra voz –una sola y fuerte voz– pudiera dialogar de igual a igual con el socio americano cuando existan divergencias. Ello puede suponer, y así apuntan muchos analistas internacionales, una nueva estructura de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, incluso tal vez un nuevo y distinto tratado. Pero sólo esa fuerte voz puede ser capaz de que tal nuevo tratado o tal nueva estructura del antiguo, se apoye en dos pilares sólidos y no, como hasta hoy, tan sólo en uno de ellos que, en consecuencia, ha sido siempre, a la postre, quien ha tomado las decisiones.

España no puede estar ocupando un simple papel de comparsa en todo este proyecto. Como indicaba en la introducción, todos los gobiernos democráticos españoles han apoyado sin fisuras la idea de una auténtica integración europea, y la participación activa de nuestros soldados en las correspondientes fuerzas multinacionales, así como en las operaciones llevadas a cabo por la Unión, así lo demuestran.

La posible ratificación del Tratado de Lisboa y, por tanto, el inicio de un nuevo ciclo en los temas europeos de seguridad y defensa, va a coincidir casi exactamente en el tiempo con la nueva Presidencia española. Cuantos creemos en esa Europa, aunque se nos tache de soñadores, esperamos de la diplomacia hispana un nuevo impulso para que la implementación

CONCLUSIONES

de las nuevas estructuras que Lisboa señala, tengan un marcado carácter integrador y no tan sólo intergubernamental, como desean algunos euroescépticos.

JORGE ORTEGA MARTÍN
General de división (retirado)

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. JORGE ORTEGA MARTÍN

General de división (retirado).

Secretario: D. JOSÉ ANTONIO PIZARRO PIZARRO

Coronel del Ejército del Aire.

Vocales: D. VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Doctor de Derecho Internacional Público.

D. JOSÉ ENRIQUE DE AYALA MARÍN

General de brigada.

D. JOSÉ MANUEL SANZ ROMÁN

General de brigada.

D.^a VERÓNICA BLANCO TRABA

Ingeniera Naval.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación

DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa.
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España.
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz.
4. El futuro de la OTAN después de Riga.
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial.
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación.
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN.
8. Modelo español de Seguridad y Defensa.
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea.
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España.
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional.
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte.
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa.
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación.
16. España y el conflicto del Líbano.
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este.
18. La crisis energética y su repercusión en la economía. Seguridad y Defensa Nacional.
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea.
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe.
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea.

- 22.** Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria.
- 23.** Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos.
- 24.** Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional.
- 25.** Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España.
- 26.** Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa.
- 27.** Respuesta al reto de la proliferación.
- 28.** La seguridad frente a artefactos explosivos.
- 29.** La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa.
- 30.** El laberinto paquistaní.
- 31.** Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza.
- 32.** La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional.