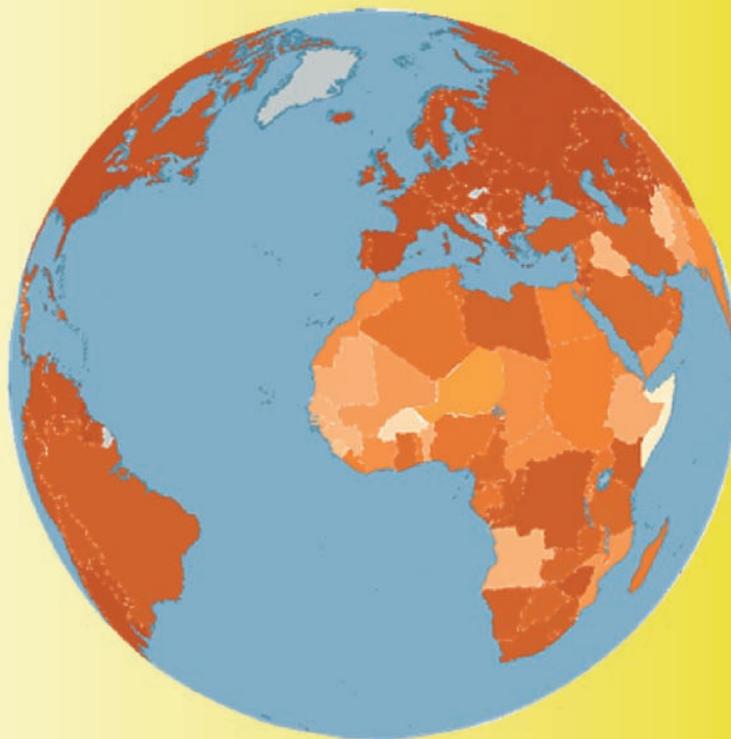




CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

42



**LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA
PERMANENTE EN EL MARCO
DE LA UNIÓN EUROPEA**



**MINISTERIO
DE DEFENSA**

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Mayo de 2011



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

Edita:



NIPO: 075-11-152-6 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-668-7

Depósito Legal: M-27474-2011

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 1.600 ejemplares

Fecha de edición: junio 2011

NIPO: 075-11-153-1 (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.

En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.

ÍNDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| <i>Por Gonzalo Ceballos Watling</i> | |
| ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE: EL DESARROLLO PROGRESIVO DE LA PCSD..... | 13 |
| <i>Por Gabino Regalado de los Cobos</i> | |
| LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE COMO FACTOR DE TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA..... | 27 |
| <i>Por Juan A. Moliner González</i> | |
| CRITERIOS Y COMPROMISOS EN LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE..... | 41 |
| <i>Por Gabino Regalado de los Cobos</i> | |
| LA INFLUENCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA | 51 |
| <i>Por Javier Fernández Arribas</i> | |
| CONCLUSIONES..... | 59 |
| <i>Por Gonzalo Ceballos Watling</i> | |
| COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO..... | 63 |

INTRODUCCIÓN

Bajo el título genérico «La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea» esta edición del Documento de Seguridad y Defensa del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional intenta trasladar al lector un conocimiento cabal de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) como instrumento para la materialización –en el Tratado de Lisboa– de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Pretende ser un trabajo colectivo que recoge las impresiones de los miembros del grupo de trabajo, asumidas por la totalidad de los integrantes, y cuyo texto desarrollado en cuatro capítulos tiene en sus manos. Nuestra aproximación a la CEP ha pretendido ser la de una instantánea en un proceso que avanza y se construye con paso algo titubeante –y quizá de forma lenta– pero que inexorablemente debe conducir –en algún momento– a la consideración de la defensa común de la Unión Europea.

Es más, si ese momento aún no ha llegado, la CEP –mientras tanto– puedes sentar unas bases lo suficientemente sólidas para que la Unión Europea disponga de un instrumento defensivo adecuado que le permita desplegar una auténtica Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Es por ello que el Documento se ha estructurado de forma cronológica en antecedentes, transformación, criterios y compromisos, para finalizar con el elemento decisorio en el alcance que tendrá la CEP: la opinión pública.

Ningún elemento en la construcción europea ha surgido espontáneamente, de la nada, por ello en este Documento se presenta la CEP como un paso más en el desarrollo de la seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea, y se justifica su presencia en el Tratado de Lisboa, como la continuación natural de los avances que en esta materia se han producido desde el Tratado de Maastricht. Pero al tiempo que se describen los antecedentes de la CEP también se propone una metodología para la posible concreción de la

INTRODUCCIÓN

participación de los Estados miembros en la misma. Una metodología y unos criterios que se presentan en este trabajo como un ejercicio de prospectiva, ya que no han sido, por el momento, ni identificados, ni decididos, bajo la Presidencia española de la Unión Europea.

Como todo proceso político, en unas sociedades democráticas, se aborda la influencia de la opinión pública en el desarrollo de la CEP; pero al tiempo se avanza en como la CEP y, en general el marco europeo de la seguridad y defensa, puede influir sobre la opinión pública española. No es un axioma, pero parece evidente que la opinión de los ciudadanos respecto de las cuestiones de seguridad y defensa se ven favorecidas cuando se desarrollan en el seno de la Unión Europea.

El grupo de trabajo aborda, también, las consecuencias que pueden derivarse de la CEP y la oportunidad que brinda para ser motor de transformación de la seguridad y defensa europeas.

En conclusión es un Documento de Seguridad y Defensa que, además de considerar la CEP como una evolución conceptual de la seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea, pretende aportar una visión de cómo pueden participar –de forma muy inclusiva– los Estados miembros y, en su caso, los posibles criterios, condiciones y compromisos que les deberían ser exigidos.

Estas pueden ser las líneas maestras de las aportaciones realizadas con honestidad y valentía por Juan A. Moliner González y Gabino Regalado de los Cobos. A lo largo de tres capítulos se exponen tanto los antecedentes (el cómo y el porqué se ha llegado a este punto en el desarrollo de la PCSD) como la posible plasmación de la CEP (cuya estructura íntima, criterios de pertenencia y compromisos de los Estados miembros está por decidir) y, tal y como se concibe en este trabajo, como la CEP puede –y debe– facilitar la transformación de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros tanto en las operaciones en las que participen como en los procesos de planeamiento y de obtención de las capacidades necesarias.

El general de división Moliner González contempla de forma audaz las consecuencias razonables de la CEP, que asumida políticamente en el Tratado debe –necesariamente– actuar como un auténtico instrumento de transformación de las estructuras de seguridad y defensa de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Así la CEP –convenientemente desarrollada– se debe convertir en motor de transformación de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros de la Unión Europea para lograr las capacidades que permitan el desarrollo de «una política común de defensa

INTRODUCCIÓN

que podrá conducir a una defensa común de Europa. Llamará la atención del lector; el hecho de que se considere la transformación –de nuestras Fuerzas Armadas, del planeamiento y obtención de capacidades– como un proceso continuo que se ha acelerado en los últimos años y que la CEP al tiempo de ser fruto de los desarrollos y transformaciones anteriores, puede dar respuesta a las necesidades futuras.

Quisiera destacar la visión global que Moliner González imprime a este capítulo al tratar la CEP, no solo por la necesidad de atender –de forma integral– con instrumentos civiles y militares la respuesta que Europa debe ofrecer al mundo, sino también por dos apreciaciones relevantes: las características objetivas que requerirán las Fuerzas Armadas –y por ende las capacidades que precisan– y la necesidad de claridad en el objetivo, y del compromiso y la voluntad política para su consecución.

Por su parte el teniente coronel Regalado de los Cobos realiza una extraordinaria labor de síntesis para explicar los antecedentes de la CEP, aprovechando para abordar el cómo y el porqué de la misma. En este capítulo trata del desarrollo de la seguridad y defensa en la construcción europea para presentar la CEP como uno de los instrumentos plasmados en el Tratado de Lisboa –junto con las funciones del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Servicio Europeo de Acción Exterior o la Agencia Europea de Defensa– para abordar la posible defensa «propia de la Unión Europea.

En la construcción de una seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea destaca el autor dos elementos de su formulación en el Tratado de Lisboa: la defensa colectiva –además de la cláusula de solidaridad– entre los Estados miembros recogida en el artículo 42.7) que es automática –no requiere acuerdo político previo– e incluye los territorios no europeos de los Estados miembros; y el término común para definir esta Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la PCSD versus la PESD. Estos avances deben valorarse en su justa medida y, por tanto, serán considerados como auténticas conquistas en la construcción de la defensa europea; cierto que conquistas en el plano político, pero que –como recoge el propio autor– permiten superar la defensa europea en su fórmula actual (destinada a la gestión de crisis) y considerar posibles instrumentos para una defensa propia de la Unión Europea.

También aborda, el mismo autor, en el capítulo relativo a los «Criterios y compromisos en la Cooperación Estructurada Permanente» lo que quizá sea el elemento central –y más audaz– de este trabajo: el cómo y para qué se

INTRODUCCIÓN

articula la CEP en el sentido de adoptar unos criterios para la incorporación de los Estados miembros y al tiempo exigir que este instrumento aporte valor añadido a los esfuerzos de los países que participen y sea de utilidad en la acción exterior de la Unión Europea. Anticipa el teniente coronel Regalado de los Cobos la necesidad de ser lo suficientemente inclusivos para permitir, sobre la base de unos méritos demostrables y una valoración objetiva, la participación de un número significativo de los Estados miembros. Ahora bien, incorporando un incentivo para que los países participantes se esfuercen y adquieran compromisos. Nos recuerda el autor que el objetivo de la CEP es mejorar las capacidades militares de la Unión Europea para hacer la PCSD más operativa. De una forma clara recoge en este capítulo que:

«No sólo hay que esforzarse para entrar en el mecanismo (la CEP), sino también para mantenerse dentro y alcanzar los objetivos perseguidos en el tiempo establecido.»

La contribución que esperamos aporte al lector, este trabajo, incluye una propuesta de criterios y de mecanismos de valoración de los mismos, elementos sobre los que actualmente también están discutiendo los Estados miembros.

Ahora bien este desarrollo sólo puede venir del liderazgo político, del que parece carecer la Unión Europea, y de una opinión pública que muestre el apoyo –informado– de los ciudadanos europeos hacia un instrumento militar para la defensa común de Europa. Así el capítulo que Javier Fernández Arribas dedica a la opinión pública, como sujeto de las decisiones pasadas y como actor de las futuras, permite adivinar los posibles desarrollos, avances y retrocesos que aún quedan en el hipotético horizonte de una defensa común de la Unión Europea. Así aborda la reacción de la opinión pública española a las decisiones políticas más importantes que han afectado a España en materia de seguridad y defensa; un estudio histórico que permite poner en contexto el previsible apoyo «indiferente» de los españoles a la CEP y anticipar la probable falta de entusiasmo en el impulso político que este mecanismo precisa.

Se detiene Fernández Arribas en cómo se han conformado las decisiones relacionadas con la defensa en España y cual ha podido ser la influencia de la opinión pública en su concreción. Aborda un elemento sustancial como es el de la información en materia de seguridad y defensa, una información veraz pero al tiempo con sentido pedagógico que permita transformar conceptos y, sobre todo, mentalidades. En el caso español parece claro

INTRODUCCIÓN

el apoyo de la opinión pública al «sombbrero» europeo de nuestra acción exterior, y por tanto la oportunidad que brinda la CEP para mejorar la percepción de las necesidades de seguridad y defensa entre los ciudadanos españoles, e incluso, para la construcción de una conciencia de Defensa Nacional o, en su caso, europea.

Así la opinión pública será determinante en el desarrollo y alcance de la CEP, y lo será porque en la toma de decisiones que aún quedan en el camino resulta esencial en la conformación e impulso de la llamada «voluntad política».

Una opinión pública que, en principio, es favorable a lo europeo debe facilitar ambas aproximaciones: la de una mayor conciencia ciudadana de la defensa y un mayor impulso y liderazgo político al desarrollo de la defensa en el seno de la Unión Europea.

Como responsable de este grupo de trabajo sólo me queda agradecer el esfuerzo de los autores del mismo, tanto por su compromiso como por su honestidad en lo que estas páginas contienen. También desearle al lector de este Cuaderno de Seguridad y Defensa que sirva para entender mejor los mecanismos e instrumentos que la Unión Europea está estableciendo en la construcción de la PESD.

GONZALO CEBALLOS WATLING

Vicepresidente de la Asociación Atlántica Española

ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE: EL DESARROLLO PROGRESIVO DE LA PCSD

Se puede decir que el Tratado de Lisboa marca un salto cualitativo en la integración europea en general y en el de su defensa en particular pues, por primera vez, la Unión Europea como tal, se adentra en la defensa común de la Unión Europea.

En efecto, las disposiciones en el Tratado relativas a la asistencia mutua, la cláusula de solidaridad y el establecimiento de la posibilidad de que:

«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 (CEP) en el marco de la Unión» (artículo 42.6), suponen pasos hacia una defensa común de la Unión Europea.

Lo que pretendemos en este capítulo es analizar el contexto y las razones que nos ayudan a interpretar la CEP en el marco de la Unión Europea.

De la defensa de Europa a la defensa europea

El origen de lo que hoy conocemos como Unión Europea está en el concepto de «comunidad». La «construcción comunitaria» o «método integrador», claramente inspirado en el *funcionalismo*¹, fue concebida por

¹ La *teoría funcionalista* formulada por David Mitrany en los años cuarenta, cuya preocupación principal era asegurar la paz mundial, proponía la transferencia de funciones específicas desde los Estados a organizaciones supranacionales. «La transferencia gradual de funciones eminentemente técnicas, es decir de bajo contenido político, comportaría de forma inevitable un incremento de las interdependencias entre los Estados nacionales, con lo que se reducirían cada vez más las posibili-

ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE...

Jean Monnet como el camino gradual hacia una (*con*)federación mediante la creación de lazos funcionales específicos entre los Estados sin amenazar directamente su soberanía. Pero lo importante es la creación de esos lazos de interdependencia, no el fin del proceso.

La primera realización de esta metodología comunitaria fue el Plan Schuman que dio lugar a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en el año 1951. Poco después, se intentaba aplicar la misma metodología a la defensa creando una Comunidad Europea de Defensa el 27 de mayo de 1952.

Tras su fracaso, mientras el desarrollo comunitario se centraba en el ámbito económico y energético, una serie de planes o informes² persistían en la conveniencia de incorporar la defensa a la integración europea. Pero la defensa siempre fue excluida del ámbito comunitario. Por ello, la defensa de Europa se gestionaba a través de alianzas defensivas tradicionales, instrumentalizadas tanto en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como en la Unión Europea Occidental (UEO).

Acontecimientos tanto domésticos como externos³ forzarían y catalizarían la transformación de la Comunidad en Unión. Estos mismos factores provocaron que, primero en el Tratado de la Unión Europea (TUE) de Maastricht (diciembre 1991) y luego en el TUE de Ámsterdam (junio de

dades de recurrir a la guerra para solucionar los conflictos». MORATA, Francesc: *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, p. 109, editorial Ariel, Barcelona, 1999.

² Entre estas iniciativas podemos citar, cronológicamente, el *Plan Fouchet de 1961* que proponía «reforzar, en cooperación con las otras naciones libres, la seguridad de los Estados miembros contra toda agresión gracias a la adopción de una política común de defensa.» En el *Informe Tindemans de 1975* se manifestaba que la Unión Europea estaría incompleta hasta que no tuviera una política de defensa común. Con la CPE aparecieron los primeros avisos de tener en cuenta los aspectos de seguridad y defensa, no por sí mismos sino porque existían «ciertos problemas importantes de política exterior relacionados con aspectos políticos de la seguridad» (informe Londres 1981 en *Bulletin EC_3* (1981), pp. 14-17); El *Informe Genscher-Colombo de 1981* proponía intercambios en materia de seguridad al nivel de los ministros de defensa, con lo que se incorporarían a las reuniones del Consejo.

³ El debilitamiento de la acción exterior de las Comunidades Europeas (CE) constreñida por el consenso, que provocaba una actuación fuerte en asuntos de importancia secundaria mientras que en los verdaderamente importantes, la actuación de la CE era débil. El precario desequilibrio entre los logros modestísimos en cooperación política exterior y el potente mecanismo de la Unión Económica y Monetaria. Los imperativos exteriores a partir de 1989 (los acontecimientos de Europa del Este, la unificación alemana) forzaban a asumir un papel de poder en Europa y reafirmar su papel en el mundo; otros factores que coadyuvaban: la anticipada ampliación de la CE; la falta de adecuación de la diplomacia tradicional; y la crisis de la guerra del Golfo.

1997), la defensa de Europa se asociara al proceso de construcción europea. Como dice Esther Barbé:

«Maastricht es el punto de encuentro de dos procesos que durante largos años se habían mantenido formalmente alejados: la construcción europea y las instituciones de seguridad y defensa»⁴.

De Saint-Malo a Laeken: la metodología no comunitaria (cooperación) junto a la metodología comunitaria

Al final del año 1998, una serie de acontecimientos crearon una situación propicia para reevaluar los roles trasatlánticos: la nueva orientación pro-europea del primer ministro Tony Blair expresada en el Consejo Europeo informal de Pörschach (Austria, 24-25 de octubre 1998)⁵; la voluntad francesa de liderar una fuerza de la OTAN para extraer observadores de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa en Kosovo; la primera reunión de la historia de la Unión Europea de ministros de Defensa en Viena (4 de noviembre de 1998); y el proceso de revisión del Concepto Estratégico de la OTAN⁶.

La *Cumbre franco-británica de Saint-Malo (3-4 diciembre 1998)* fue especialmente importante en el fortalecimiento de la identidad europea de defensa. Los dos acontecimientos clave fueron la firma de una carta de propósito sobre cooperación en materia de defensa⁷ y la Declaración conjunta sobre Defensa Europea firmada por Blair y Chirac⁸.

En esta última, los dos líderes manifestaban su acuerdo en que la Unión Europea debía ser capaz de llevar a cabo operaciones de forma autónoma,

⁴ BARBÉ, Esther: *La seguridad en la nueva Europa*, p. 157, Libros de la Catarata, Madrid, 1995.

⁵ Véase OAKES, Mark: «European Defence: From Pörschach to Helsinki», *Research Paper 00/20*, pp. 10-11, House of Commons Library, Londres, 21 de febrero de 2000.

⁶ Véase SCHAKE, Kori; BLOCH-LAINÉ, Amaya and GRANT, Charles: «Building a European Defence Capability», *Survival*, volumen 4, número 1, pp. 20-40, Spring 1999, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Londres, 1999.

⁷ El propósito de esta carta es facilitar la realización de operaciones de gestión de crisis combinadamente entre Francia y Gran Bretaña, aunque abierta a los demás socios europeos, véase LOI on «Cooperation in Crisis Management and Operations», signed by George Robertson and French Defence Minister, Alain Richard, en OAKES, *opus citada*, Appendix I, (texto completo de la carta), pp. 41-42.

⁸ Text of the Joint Declaration on European Defence, UK-French Summit, 3-4 December 1998», en OAKES, *opus citada*, Appendix II, pp. 42-43. También en sitio Internet: http://www.defense.gouv.fr/dga/content/download/43542/434987/file/accord_franco-britannique_de_saint-malo_4_decembre_1998_saintmalo.pdf

ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE...

respaldadas por medios creíbles y voluntad de hacerlo. Aun manteniendo el compromiso con la OTAN, esta Declaración enfatizaba la posibilidad de una acción militar fuera del marco de la Alianza. La intervención de la OTAN en Kosovo dejó clara la dependencia europea de Estados Unidos.

Todo ello catalizó una serie de acuerdos de los jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea en los sucesivos Consejos Europeos de Colonia (3 y 4 de junio de 1999), Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999), Santa María da Feira (19 y 20 de junio de 2000), Niza (7 a 9 de diciembre de 2000) y Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001) a través de los cuales se culminó el trabajo empezado en Saint-Malo, iniciando el camino de la integración de defensa.

En el Consejo Europeo de Colonia, los jefes de Estado y de Gobierno manifestaron:

«Estar decididos a que la Unión Europea desempeñe plenamente su papel en la escena internacional. Para ello, nos proponemos dotar a la Unión Europea de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y de defensa, etc. la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN... Así pues, aprobamos y hacemos nuestro el informe elaborado por la Presidencia alemana, que refleja el acuerdo general de los Estados miembros»⁹.

En el informe de la Presidencia¹⁰, se determina la necesidad de avanzar en tres áreas: (punto tercero) la adopción de procedimientos y la creación de los órganos políticos y militares encargados de materializar la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), en concreto, reuniones regulares del Consejo de Asuntos Generales, incluyendo ministros de Defensa cuando sea conveniente; un órgano permanente en Bruselas, Comité Político y de Seguridad (COPS) formado por representantes con experiencia política-

⁹ Declaration of the European Council on Strengthening the Common European Policy , European Council, Cologne 3-4 June 1999, en RUTTEN, Maartje (comp.), «From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents», *Chaillot Papers* 47, pp. 41-42, Institute for Security Studies of WEU, París, mayo de 2001.

¹⁰ Presidency Report on Strengthening the Common European Policy, en RUTEN, *opus citada*, pp. 42-45.

ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE...

militar; un Comité Militar, formado por representantes militares que hagan recomendaciones al COPS; un Estado Mayor Militar incluyendo un Centro de Situación; y otros recursos tales como un Centro de Satélites y un Instituto de Estudios de Seguridad (de la UEO). La segunda área (punto cuarto) consistía en el desarrollo de las fuerzas militares precisas para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis sin recurrir a medios OTAN. Finalmente (punto quinto) planteaba la adopción de modalidades de participación y cooperación de terceros Estados.

El *Consejo Europeo de Helsinki* aprueba los dos informes de la Presidencia sobre el desarrollo de capacidades militares y no militares de gestión de crisis como parte de una PESD fortalecida¹¹. Esta Cumbre establece los objetivos del HLG (*Headline Goal 2003*), según el cual los Estados miembros se comprometen, sobre la base de aportaciones voluntarias, a disponer a más tardar en el año 2003, de un contingente militar autónomo desde el punto de vista militar y logístico de 60.000 efectivos –Fuerza de Reacción Rápida– capaz de ser desplegado en un plazo máximo de 60 días y susceptible de ser mantenido en el teatro de operaciones durante al menos un año para asumir toda la gama de *misiones Petersberg*. El Consejo de Helsinki también decidió que se establecieran antes de marzo de 2000, con carácter interino, los órganos políticos y militares decididos en el Consejo de Colonia. El Consejo de Asuntos Generales de 14 y 15 de febrero 2000¹², estableció estos *interim bodies*.

La Presidencia portuguesa del primer semestre del año 2000 fue la encargada de transformar el HLG, un compromiso político de los Estados miembros alcanzado en Helsinki, en una realidad operativa que permita incluir posteriormente las contribuciones estatales al esfuerzo común. En la reunión informal de ministros de Defensa en Sintra¹³, el 28 de febrero de 2000, se aprobó un *Food for Thought Paper on the Elaboration of the Headline Goal*¹⁴, que sería luego aceptado por el Consejo de Asuntos Generales de 20 de marzo y, por último, identificado en el Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo 2000, como «base para el trabajo futuro a llevar

¹¹ European Council, Helsinki, 10-11 December 1999, Conclusions and Annexes en RUTTEN, *opus citada*, pp. 82-91.

¹² «General Affairs Council, Brussels, 14-15 February 2000», en RUTTEN, *opus citada*, p. 93.

¹³ «Meeting of European Union defence ministers Sintra, 28 february 2000», en RUTTEN, *opus citada*, pp. 94-101.

¹⁴ RUTTEN, *opus citada*, pp.102-107.

ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE...

a cabo por los órganos competentes¹⁵. Este *Food for Thought* establece un programa de seis fases a abordar escalonadamente:

1. Acordar el marco general del contexto estratégico.
2. Determinar las asunciones de planificación más importantes (fecha tope, área geográfica, escala de esfuerzo, disponibilidad de fuerzas, sostenibilidad, etc.).
3. Seleccionar los escenarios de planificación que describan situaciones de empleo de fuerzas.
4. Identificación de las fuerzas y capacidades necesarias para actuar en esos escenarios.
5. Desarrollo de módulos de fuerzas ilustrativos, es decir, concreción de los medios que cada país aportaría.
6. Uso de estos módulos de fuerza.

Para determinar los medios que cada país estaba dispuesto a aportar, se acordó celebrar una Conferencia de Compromiso de Capacidades (CCC), pero antes deberían concluirse las fases precedentes.

En el siguiente Consejo Europeo de Santa María da Feira, se creó un HTF (*Headline Task Force*) con miembros del Comité Militar interino y expertos de las capitales y de la OTAN que detallarían las fuerzas y capacidades (Catálogo de Capacidades) necesarias según la metodología del *Food for Thought*. Asimismo, se invitaba a celebrar, antes de final de ese año 2000, la CCC para concretar las aportaciones de cada país.

Feira dio también un nuevo impulso a la PESD en dos ámbitos abiertos en Colonia: por un lado, los acuerdos tendentes a facilitar la participación de terceros países en operaciones europeas de gestión militar de crisis¹⁶ y la definición de los principios rectores de las relaciones de la Unión Europea con la OTAN¹⁷. Por otro, en el campo de la gestión civil de crisis, mediante la definición de cuatro ámbitos prioritarios: cooperación policial, consolidación del Estado de Derecho, administración civil y protección

¹⁵ Párrafo 8 del «Report on strengthening the common European security and Defence Policy, aprobado por el Consejo Europeo de Lisboa 23-24 marzo 2000», en RUTTEN, *opus citada*, pp. 108-111 (párrafo octavo en p. 110).

¹⁶ Véase Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira, European Council 19 and 20 June 2000, Annex I, Appendix 1, en RUIJEN, *opus citada*, pp. 127-130.

¹⁷ Véase Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira, European Council 19 and 20 June 2000, Annex I, Appendix 2, en RUTTEN, *opus citada*, pp. 130-132.

civil¹⁸. Los Estados miembros se comprometieron a proporcionar, antes del año 2003, 5.000 agentes de policía para misiones internacionales de prevención de conflictos y gestión de crisis y a poder desplegar hasta 1.000 policías en el plazo de 30 días¹⁹.

Durante la presidencia francesa (segundo semestre del año 2000) se celebró la CCC (20 y 21 de noviembre 2000). Con las aportaciones de los Estados miembros para el Catálogo de Capacidades elaborado por el HTF, se elaboró el Catálogo de Fuerzas. Aunque en algunas capacidades había más fuerzas que las requeridas, también se detectaron importantes «carencias». Asimismo se acordó necesario la creación de un sistema de control y auditoría para verificar los compromisos de cada una de las capitales. Los resultados de la CCC y las líneas maestras del mecanismo de control serían incluidos en el Consejo Europeo de Niza.

El Consejo Europeo de Niza, aprobó el Tratado de Niza (en vigor desde el 1 de febrero 2003 hasta el 1 de diciembre 2009), en el que la nueva redacción de los artículos 17 y 25 confirma el nacimiento de una capacidad militar operativa autónoma de la Unión Europea²⁰. Sin embargo, no es en el Tratado sino en el «informe sobre la política europea de seguridad y defensa» de la Presidencia francesa²¹, donde se recoge sistemáticamente el diseño de esta política, detallando las capacidades militares y civiles, la incorporación de las funciones de la UEO (absorbe el Centro de Satélites y el Instituto de Estudios de la Seguridad), la organización y cometidos de los órganos de gobierno de la PESD (COPS, Comité Militar y Estado Mayor)²², mecanismos de cooperación Unión Europea-OTAN (acceso a las capacidades de planeamiento de la OTAN acordado en la Cumbre de la OTAN en Washington) y mecanismos de participación de terceros Estados en operaciones de la Unión Europea (*Committee of Contributors*).

El objetivo de la Unión Europea es su rápida operatividad y, así, el Consejo Europeo se emplaza a adoptar una decisión al respecto lo antes

¹⁸ Véase Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira, European Council 19 and 20 June 2000, Annex I, Appendix 3, en RUTTEN, *opus citada*, pp. 133-135.

¹⁹ Véase Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira, European Council 19 and 20 June 2000, Annex I, Appendix 4, en RUTTEN, *opus citad*, pp. 136-139.

²⁰ Véase artículos 17, 25 y 27 en RUTTEN, *opus citada*, pp. 209-211.

²¹ RUTTEN, *ous citada*, pp. 168-208.

²² En consecuencia, el COPS se crea por Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 (véase DOCE L 27, de 30 de enero de 2001); el Comité Militar comenzó sus trabajos el 9 de abril de 2001 (DOCE L 109, de 19 de abril de 2001); el Estado Mayor se constituyó formalmente el 6 de junio de 2001 (DOCE L 181, de 4 de julio de 2001).

posible en el transcurso del año 2001, a más tardar, en el Consejo Europeo de Laeken. Niza supone pues «el punto y final de la Unión como potencia civil»²³.

En la Cumbre franco-británica de Cahors, 9 de febrero de 2001, se propone llevar a cabo una nueva conferencia de capacidades para mejorar los aspectos capacitarios. Posteriormente, en la reunión informal de ministros de Defensa de la Unión Europea de 6 y 13 de abril, se acordó la fecha (19 de noviembre) y el contenido: tipificación de opciones para reducir las muchas deficiencias y lagunas detectadas durante la primera CCC. Para ello, Holanda propuso en la reunión informal de ministros de Defensa de los días 11 y 12 de octubre, un «Plan de Acción», que quedaría aprobado como ECAP (*European Capabilities Action Plan*), encaminado a remediar las deficiencias señaladas, el cual iría acompañado de un «sistema de revisión de la capacidades».

La CCC del 19 de noviembre identificó nuevas lagunas aunque también mejoras en ocho áreas. En esta conferencia, los Estados sugirieron la adopción de los ya mencionados CDM (*Capability Development Mechanism*) y ECAP. El CDM, que arranca de las conclusiones de Niza, es un mecanismo concebido para el seguimiento y evaluación detallados de las capacidades militares. Tiene en cuenta el proceso de planeamiento OTAN²⁴. El ECAP estaba diseñado para corregir las carencias detectadas en las conferencias de capacidades de forma que se pudiera alcanzar el HLG 03. Del ECAP surgieron 19 paneles liderados, cada uno de ellos, por una nación piloto y enfocados a hallar solución a determinadas faltas capacitarias. Estos paneles dieron lugar a PG (*Project Groups*). En abril de 2008, se cerró el ECAP toda vez que sólo quedaban tres PG por finalizar sus trabajos y estos se estimaba podían ser llevados a cabo por la Agencia Europea de Defensa y el Estado Mayor de la Unión Europea.

Como estaba previsto, el Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001) adoptó la Declaración de Operatividad de la PESD²⁵, una vez que la Unión Europea alcanzó el objetivo definido en Helsinki dos

²³ BLES ALEDA, Pablo: *De la defensa de Europa a la Europa de la defensa. La transformación de la Unión Europea en actor militar global del siglo XXI*, p. 409, Universidad Católica San Antonio, Murcia, 2006.

²⁴ «Defining the EU CDM, Secretariat General of the Council, Documento número 6805/03 de 26 de febrero de 2003.

²⁵ «Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa», Anexo II de las *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre

años antes. Fue una declaración de operatividad «simbólica pues la Unión Europea se declara operativa en aquellas misiones de perfil más bajo y para las que ya era operativa antes de iniciar el proceso hacia la operatividad»²⁶. El Consejo Europeo asumió plenamente los trabajos de la CCC y acogía como muy favorable el ECAP y el CDM²⁷. Tanto la declaración de operatividad como el informe de la Presidencia sobre la PESD, avanzan ya una ineludible conexión entre terrorismo y PESD. El párrafo cuarto del Informe decía que había que acelerar resolutivamente la implementación de la PESD para luchar contra esta nueva amenaza, lo cual constituiría uno de los objetivos, y una de las más contundentes innovaciones, de la Presidencia española del primer semestre del año 2002.

En resumen, desde el año 2001 hasta mediados del año 2002 (fin Presidencia española) lo que tuvo lugar fue un incremento del acervo doctrinal de la PESD, con la inclusión del ECAP y CDM, y el inicio de algunos ejercicios de gestión de crisis.

Desde mediados del año 2002 hasta finales 2003, cuatro variaciones fundamentales se concitaron en el área de capacidades:

1. El desarrollo y primeros resultados del trabajo llevado a cabo por el ECAP y conclusión del CDM.
2. A la luz de las decisiones del Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio 2002, la inclusión de la amenaza terrorista en los paneles del ECAP.
3. Dada la cada vez más evidente incapacidad del ECAP y del CDM de responder al reto capacitario, el afianzamiento progresivo y aprobación de una iniciativa por la que se crearía una Agencia Europea de Defensa.
4. La decisión de establecer un nuevo HLG para el 2010²⁸.

La falta de importantes capacidades en la Unión hizo que se firmara el Acuerdo de Asociación Estratégica entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica (16 diciembre 2002), conocido como Acuerdos Berlín-Plus, que permiten a la Unión Europea la utilización de infraestructuras de mando y

de 2001, RUTTEN, Maartje (comp.): «From Nice to Laeken. European Defence: Core Documents», *Chaillot Papers* 51, pp. 119-122, Institute for Security Studies of WEU, París, abril de 2002.

²⁶ BLESÁ ALEDO, *opus citada*, p. 427.

²⁷ Véase Presidency Report on European Security and Defence Policy, párrafo 7 y Anexo I, en *Chaillot Papers* 51, pp. 122-135.

²⁸ Véase el estudio de cada una de estas circunstancias en BLESÁ, *opus citada*, pp. 431-440.

control de la OTAN en Cuartel General para la Dirección a Nivel Estratégico Militar de Operaciones de la Unión Europea.

Conseguido el desarrollo operativo de la PESD, sólo quedaba tener un marco estratégico que estableciera los criterios de utilización de los recursos de la PESD. Así, el 12 de diciembre de 2003 el Consejo Europeo de Bruselas aprueba el Documento: «Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad».

El Tratado de Lisboa: hacia una defensa común de la Unión Europea

Quizás lo más importante del Consejo Europeo de Laeken, desde el punto de vista del objeto de este trabajo, sea la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión²⁹, que constituye el mandato de la reflexión y reforma encomendada a la Convención Europea que culminará, tras casi cuatro años de periodo constituyente *sui generis*³⁰ y una Conferencia Intergubernamental, con la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Roma, 29 de octubre de 2004)³¹. No nos extenderemos en las aportaciones en materia de seguridad y defensa de este Tratado, que no entró nunca en vigor a causa de los refrendos negativos francés y holandés. Sin embargo, su importancia radica en que las innovaciones que presenta, como por ejemplo, la CEP, fueron luego rescatadas por el Tratado de Lisboa³².

Este Tratado también introduce cuestiones nuevas que proporcionan los medios para garantizar el adecuado desarrollo de lo que se ha venido en llamar a partir del Tratado de Lisboa como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), sucesora de la PESD.

²⁹ «Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión», en: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNES.pdf>

³⁰ ALDECOA LUZARRAGA, FRANCISCO: «Génesis y desarrollo de la política de defensa en el proceso constituyente», en RAMÓN CHORNET, CONSUELO (COOR.): *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, p. 9, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

³¹ Para ver el proceso constitucional, véase ALDECOA LUZARRAGA, FRANCISCO y GUINEA LLORENTE, MERCEDES: *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, pp. 35-61, segunda edición, editorial Marcial Pons, Madrid, 2010.

³² Estas innovaciones en seguridad y defensa están perfectamente explicadas en RAMÓN CHORNET, CONSUELO: *opus citada*.

ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE...

Uno de los principales avances que establece el Tratado de Lisboa es que otorga personalidad jurídica a la Unión Europea, consiguiendo dotar a ésta de una serie de valores y objetivos específicos. Se consigue reforzar la acción exterior europea, que se presenta como un pilar importante para garantizar la adecuada proyección y representatividad de la Unión Europea en el plano exterior.

Ante la disparidad de medios, políticas y convicciones entre los 27 Estados miembros, combinado con el peso de la unanimidad, los dirigentes comunitarios han apostado por el término «flexibilidad» como la única forma de conseguir desarrollos en materia PESD:

«El objetivo que se marcaron los decisores comunitarios con el empleo de mecanismos de cooperación flexible consistía en garantizar el triunfo de una especie de sinergia institucional que consiguiese contagiar al resto de Estados miembros de la Unión Europea. En síntesis, las iniciativas de cooperación flexibles, aunque en un principio sólo involucran a un número determinado de Estados, con el tiempo se transforman en cuestiones multilaterales. Se abre por tanto un espacio de negociación y contacto con los demás Estados que muchas veces acaban formulando su parecer sobre opciones predefinidas, eliminando o disminuyendo el espacio para otras alternativas posibles»³³.

En el plano de la proyección exterior de la Unión Europea debemos destacar la determinación de las funciones del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En este sentido, el artículo 18 dice:

«El alto representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión.»

Además, presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y es vicepresidente de la Comisión velando por la coherencia de la política exterior de la Unión. Por otro lado, es importante destacar el papel que se le atribuye en relación con el poder de iniciativa que se le asigna ante el Consejo en materia de acción exterior.

³³ RUIZ CAMPILLO, Xira y BARROSO CORTÉS, Francisco: «La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España», *Documento de Trabajo 37/2009*, p. 21, OPEX, Fundación Alternativas, marzo de 2009.

ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE...

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

Además, el Tratado de Lisboa mejora los instrumentos ya existentes para la PESD: se amplían las misiones (artículos 42.1 y 43); se permite que una misión de la Unión se encargue a un Estado miembro o grupo de Estados miembros (artículo 44); se simplifican los procedimientos de financiación (artículo 41, no lo suficiente en el caso de operaciones militares).

Por otro lado, como se ha expuesto al inicio de este capítulo, el Tratado de Lisboa incorpora innovaciones importantes en la defensa. La Unión Europea se convierte en una alianza de defensa colectiva entre los Estados miembros (artículo 42.7):

«Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.»

Se hacen dos matizaciones de consenso: no perjudicará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de algunos Estados y será compatible con los compromisos de la Alianza Atlántica. Es automática, no requiere acuerdo político previo e incluye los territorios no europeos de los Estados miembros.

Incorpora también este Tratado una cláusula de solidaridad entre Estados miembros, para prevenir y reaccionar ante ataques terroristas o catástrofes (artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Esta cláusula no pertenece estrictamente a la defensa pero junto con la alianza defensiva proporciona a los Estados miembros una asistencia completa. Claramente influenciada por los atentados del 11 de septiembre de 2001 y 11 de marzo de 2004, esta cláusula es también automática.

Consciente de que las capacidades defensivas creíbles son la garantía para respaldar esta nueva defensa europea, el Tratado incluye la ya creada Agencia Europea de Defensa (artículos 42.3 y 45) dándole ahora una base jurídica.

ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE...

Finalmente, el Tratado nos aporta otra de las innovaciones más destacadas del Tratado Constitucional, la CEP que trataremos en detalle en los capítulos siguientes.

Por ello, al incorporar estas innovaciones, el Tratado de Lisboa supone un paso fundamental hacia *una* defensa común, al transformar la PESD en PCSD:

«La aportación clave del debate constitucional era no sólo continuar con la defensa europea en su fórmula actual –destinada a la gestión de crisis– sino abordar, por primera vez, la cuestión de la previsión de instrumentos para una defensa propia de la Unión³⁴.

GABINO REGALADO DE LOS COBOS
Teniente coronel del Ejército de Tierra

³⁴ Tratado de la Unión Europea. Versión consolidada, artículo 24.

LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE COMO FACTOR DE TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Introducción

La Unión Europea ha ido configurándose a lo largo de medio siglo hasta llegar a constituir una entidad económica, social y política, si bien con un diferente grado de integración en cada uno de esos ámbitos.

Para que la Unión sea un verdadero actor global, con el peso que su poder económico y su influencia cultural debe tener en el mundo de hoy y pueda contribuir de forma eficaz a la gestión de las crisis complejas, necesita que la «política europea» sea entendida como algo unitario y para ello la política exterior debe tener una solidez, coherencia y robustez con la que sea percibida inequívocamente en la escena internacional como la «política exterior europea».

El Tratado de Lisboa avanza en esa dirección y convierte a la Unión Europea en actor internacional con personalidad jurídica y posibilidad de acordar tratados internacionales con Estados y organizaciones.

Indudablemente, la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) que se delinea en el mismo, con la finalidad de «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos»¹, debe apoyarse en una acción exterior que cuente con una seguridad y defensa que resulte creíble.

Esa credibilidad sólo se alcanzará si entre los diversos instrumentos con que se dote la Unión para promover su ambiciosa PESC, las capacidades defensivas se refuerzan adecuadamente. Capacidades civiles y militares que contribuyan no sólo a esa defensa común hacia la que avanza el Tratado

¹ Tratado de la Unión Europea. Versión consolidada, artículo tercero.

de Lisboa sino también, algo que sigue siendo esencial, a la eficacia en la resolución de las complejas gestiones de crisis que deben afrontarse en el globalizado mundo actual.

Para llegar a esto los Estados miembros de la Unión Europea tendrán que desarrollar capacidades adecuadas, algo que exige una auténtica coordinación de los procesos para ponerlas en marcha. Y aquí entre en escena la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) que el Tratado de Lisboa incorpora como una importantísima innovación que había sido introducida en el fallido Tratado Constitucional Europeo y que debe entenderse como una iniciativa de cooperación intergubernamental multinacional.

Con la CEP se podría alcanzar el nivel de capacidades militares que permitan a la Unión Europea disponer del instrumento defensivo adecuado que junto al resto de instrumentos políticos, económicos y militares le permitieran desplegar una auténtica PESC. Desarrollando con eficacia la CEP podrá la Unión Europea sostener y desarrollar con éxito las misiones y operaciones más exigentes de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), contribuyendo a que la voz europea en política exterior tenga el valor que merece en la escena internacional. En este sentido, la CEP podría actuar como un auténtico instrumento de transformación de las estructuras de seguridad y defensa de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

Transformación de la seguridad y la defensa en la Unión Europea

Con la aparición de los nuevos riesgos y amenazas de alcance global la percepción de la seguridad propia en las sociedades europeas ha disminuido, aumentando la sensación de vulnerabilidad y donde nadie escapa a la posibilidad de un atentado terrorista o a las consecuencias de una catástrofe natural o causada por la acción humana. Al tiempo que la Unión Europea intenta dotarse de sistemas de seguridad y defensa consistentes y robustos para hacer frente a esas amenazas, se le demanda contribuir a restablecer y mantener la paz en muchos lugares del mundo donde se ha quebrado o el conflicto ha estallado.

Conflictos que adoptan nuevas formas (o viejas como la piratería) y que demandan nuevas herramientas para combatirlas. Conflictos que habrán de desarrollarse en ambientes no convencionales, contra enemigos

irregulares o híbridos y en los que las operaciones habrán de convivir con procesos de estabilización, reconstrucción y desarrollo. Es cierto que las Fuerzas Armadas disponen hoy en día de una serie de sistemas y materiales que con la revolución tecnológica han hecho evolucionar y aumentar enormemente la eficacia de los ejércitos, especialmente en sus Sistemas de Mando, Control e Información, así como en los procesos de análisis y gestión de las decisiones.

Todo esto ha conducido a un *proceso de transformación* de las estructuras de la defensa, en cada uno de los Estados miembros y también en el conjunto de la Unión Europea. Este parece el momento de profundizar en ese proceso de transformación que también debe afectar a las mentalidades, abiertas al cambio para afrontar un futuro incierto y muy impredecible.

Como nos demuestra la realidad actual al analizar la realización de 24 operaciones civiles o militares, y a pesar de los importantes avances conseguidos en los últimos años, aún existen limitaciones en las posibilidades de la Unión Europea para hacer frente a crisis, sea con empleo de medios civiles o militares, y se necesita avanzar en el desarrollo de capacidades y en la transformación de las estructuras europeas de seguridad y defensa. La CEP ofrece una posibilidad para ello.

Posiblemente no sea el actual escenario económico de crisis el mejor para implementar este instrumento que ofrece el Tratado de Lisboa en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. Pero parece legítimo plantear alternativas que no hagan pivotar sobre una hipotética situación económica favorable todo el éxito de la CEP, parece oportuno intentar establecer elementos que sirvan como punto de partida para que la CEP se convierta en un auténtico motor de transformación de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros de la Unión Europea para lograr las capacidades que permitan el desarrollo de «una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común»² de Europa.

Si la CEP se establece para realizar las misiones militares más exigentes de las que se contemplan en el artículo 43 del Tratado de la Unión, la ejecución de las mismas deberá ajustarse al entorno estratégico y el empleo de los medios militares tendrá que adaptarse a las nuevas amenazas y su forma de plasmarse, tanto en las misiones humanitarias y de rescate como en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis.

² Tratado de la Unión Europea. Versión consolidada, artículo 24.

LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE COMO FACTOR DE...

Esas Fuerzas Armadas que permitan dar una respuesta europea integral y solidaria, no sólo a los conflictos armados del futuro que cambian sus características, sino a otras muy diferentes amenazas y riesgos, deberían presentar las siguientes características, algo que exige una transformación de las mismas:

- *Expedicionarias y sostenibles*. Capaces de actuar de forma auto-suficiente en operaciones que podrán desarrollarse en áreas geográficas alejadas del territorio europeo adonde deberán desplazarse de forma rápida y ser capaces de actuar por largos periodos de tiempo, lo que implica que su funcionamiento debería ser menos costoso.
- *Interoperables*. Con capacidad plena para la actuación conjunta, combinada e incluso con agencias civiles.
- *Modulares y adaptables*. En unidades más pequeñas y numerosas, con disponibilidad y flexibilidad para constituir las estructuras operativas más adecuadas y eficaces para actuar en todo el espectro de las operaciones, desde las de ayuda humanitaria hasta las de combate más exigentes.
- *Tecnológicamente avanzadas*. Organizadas y adiestradas para emplear las tecnologías más modernas y para operar en red, integrando las redes de información con las de mando, control e información y las herramientas de gestión para facilitar la agilidad en el proceso de toma de decisiones y la eficacia en las operaciones.
- *Eficientes orgánica y logísticamente*. Combinando adecuadamente operatividad y tradición, y garantizando un apoyo logístico flexible y seguro con el mejor ratio coste-eficacia.
- *Profesionales y motivadas*. Enraizadas y apoyadas por la sociedad civil, por su alto nivel de preparación y su satisfacción por los resultados de su labor.

Otra noción en la que se deben producir transformaciones se relaciona con ese enfoque global que hoy en día deben tener las misiones y operaciones que lance la Unión en cualquier parte del globo. La integración desde el planeamiento de medios y capacidades civiles y militares (con riesgos y amenazas de naturaleza militar y no militar), en la ejecución (cada vez más en ambientes no convencionales, con enemigos irregulares tanto estatales como no estatales, en operaciones de estabilización, reconstrucción o contra insurgentes) y hasta la obtención del resultado final deseado en

las misiones (la coherencia en los efectos buscados), también implica transformar estructuras, entre otras, las estructuras de mando.

Y por supuesto también hay que realizar cambios y transformaciones en los procesos específicos de generación de capacidades, entrando en este campo en juego el hecho de que gran parte de los Estados miembros pertenecen a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), donde sigue descansando su defensa común.

La construcción de la PCSD a través de los instrumentos del Tratado de Lisboa, y entre ellos la CEP, no puede hacerse contra la OTAN, sino que debe constituir un progreso hacia el vínculo trasatlántico.

En este contexto otro problema que se presenta es la obtención de capacidades y medios civiles, con la OTAN asumiendo que debe implicarse en su consecución, y los trabajos en curso dentro de la Unión Europea dada la necesidad de introducir sinergias en las diferentes áreas de capacidades civiles y militares que realmente conduzcan hacia la «aproximación integral».

Todos los cambios que se han apuntado exigen una transformación previa: la de las concepciones y mentalidades políticas sobre lo que se quiere con la PCSD de Europa, la del impulso político decidido en la construcción de Europa y de su defensa.

Los retos de la CEP

La CEP se refiere a desarrollar capacidades, por lo que en primer lugar hay que significar que ponerla en marcha supone y exige para todos los países que se involucren en la misma un esfuerzo, tanto de puesta en marcha como de mantenimiento, un compromiso a cumplir que quizá no todos estarán dispuestos a afrontar, compromiso político desde arriba más que enfoque técnico desde abajo que sirva para articular la dimensión política de la PCSD. La CEP se vislumbra como una gran oportunidad para afirmar a la Unión Europea en sus responsabilidades dentro de la escena internacional, para lograr que la Unión, sus intereses y sus valores sean tenidos en cuenta.

En consecuencia hay que reiterar que el primer reto es de índole político y supone avanzar decididamente en el desarrollo de la PCSD, lo que lleva implícita la transformación hacia la consolidación y el desarrollo político de Europa para que su peso económico, social y cultural tenga su correlato en la escena y la política internacional.

En otro ámbito, parece lógico pensar que la puesta en marcha de la CEP significa, en gran medida, transformar y reorganizar ciertas políticas que tienen en este momento a su disposición las diversas instituciones de la Unión. Transformación y reorganización que elimine los problemas derivados de los conflictos de competencias entre las diversas instituciones de la Unión. Un ejemplo de este cambio de concepción podría ser el actual proceso puesto en marcha en relación con la vigilancia marítima integrada y que integra aspectos de seguridad y defensa propios de la PCSD, y por tanto a impulsar por la alta representante apoyándose en la Secretaría General del Consejo y la Agencia Europea de Defensa, y otros aspectos civiles, responsabilidad de la Comisión. Alcanzar una política marítima integrada sólo llegará si se avanza en la coordinación y búsqueda de sinergias cívico-militares, es decir si se transforman procesos y usos de la compleja organización de la Unión Europea.

Posiblemente debido a la dificultad de ese reto, en esta fase inicial de planteamiento de la CEP se esbozan ya entre los Estados miembros posturas escépticas, cuando no las primeras discrepancias políticas respecto a si la CEP debe ser más o menos inclusiva, temiendo algunos que se fijen criterios muy exigentes que no sean asumibles más que por un grupo reducido de países. Y nadie quiere al principio quedarse atrás.

Como también se teme que pueda establecer una división entre los que avancen en este ámbito a una velocidad que no pueda ser seguida por todos y esto llegue a afectar a la cohesión de la Unión Europea. Esto ha llevado a discutir si la CEP es un único mecanismo o se podrían establecer varios tipos a la medida de diferentes grupos de Estados miembros. La mayoría de las interpretaciones consideran que hay un único instrumento, una única CEP, al tiempo que se buscan alternativas y se analiza la posibilidad de establecer diferentes subgrupos dentro de ella, cada uno con diferentes objetivos de capacidades y por tanto diferentes criterios de participación. Es decir, una CEP desarrollada como un instrumento de «geometría variable». Aquí el reto es considerar si no se tendrá que producir una ruptura entre los Estados miembros, si no habrá que establecer una Europa de dos velocidades en relación con la defensa.

Algunos piensan que será inevitable, pues la CEP no parece que sea sólo de los que quieran, sino de los que puedan. Avanzar en la defensa europea es menos difícil si la participación se circunscribe a los países que quieran y puedan hacer el esfuerzo demandado, como de alguna manera ha pasado con las cooperaciones que han llevado al euro o al Espacio Schengen. Otros

argumentan que deben buscarse fórmulas que permitan una aplicación flexible de la CEP, dotándola de criterios y compromisos adecuados, dando un plazo de tiempo para su cumplimiento y construyéndola sobre proyectos e iniciativas que ya estén en marcha y puedan servir de prototipo.

Además hay que significar que el actual escenario de crisis económica no facilita en los momentos actuales que los países de la Unión adopten decisiones que impliquen esfuerzos en seguridad y defensa que irían en detrimento de otros capítulos. En todo caso, la CEP se implementará progresivamente y llevará su tiempo, y quizá sea esta la razón por la que las Presidencias rotatorias española y belga de la Unión Europea marcaron entre sus diferentes objetivos en materia de seguridad y defensa, uno más bien limitado en este campo, como ha sido el promover la discusión y el debate inicial para que todos puedan expresar su visión política de cara a abordar el desarrollo futuro de esta cooperación.

Pero aunque no exentos de problemas habrá que determinar y establecer los compromisos que recoge el artículo dos del Protocolo X de los Tratados sobre la CEP y como se transforman en criterios concretos de participación. Se podrá discutir si este es el momento adecuado con la implementación del Tratado de Lisboa y sus nuevas instituciones y estructuras, pero en algún momento habrá que hacerlo.

Teniendo en cuenta todo ello, hay que plantear los parámetros que podrían hacer de la CEP un instrumento realmente eficiente, al tiempo que se establecen los elementos que deben ser considerados, los problemas y retos que plantea y como si se decide avanzar en ellos, se puede convertir en un verdadero proceso de transformación a nivel europeo y nacional de las estructuras de seguridad y defensa.

Así, en una primera aproximación, pueden delinearse algunos de los retos y las transformaciones que el desarrollo de capacidades que significa la CEP produciría en diversos ámbitos para aquellos que decidieran comprometerse en este instrumento. Entre ellos encontramos el ámbito del *gasto y la inversión en defensa*, pues los que quieran participar habrán de comprometerse en determinados objetivos y gastos presupuestarios, y en su revisión periódica; el área del *planeamiento*, armonizando necesidades civiles y militares y poniendo en común las capacidades de seguridad y defensa para rellenar las deficiencias detectadas. Especial referencia hay que hacer a la necesidad que tiene la Unión Europea de contar con un cuartel general de operaciones permanente con capacidad de planear y conducir a un nivel estratégico-militar operaciones militares conjuntas, combinadas e

integradas con medios civiles. Tal cuartel general transformaría la capacidad de la Unión Europea de conducir de forma autónoma las misiones más exigentes y las operaciones de estabilización que requieren y exigen esa integración de medios civiles y militares.

Es cierto que siempre se ha caracterizado y diferenciado a la PESD por disponer y emplear medios civiles y militares, pero no se dispone de un cuartel general organizado y preparado para conducir las operaciones con una perfecta integración en el planeamiento y en la conducción; en el dominio de *la cooperación en programas*, potenciando el desarrollo de programas europeos de capacidades de defensa, fundamentalmente a través de la Agencia Europea de Defensa; dentro de la *investigación y adquisición de armamento*, reforzando la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, también en el marco de la Agencia Europea de Defensa; en el área de la *organización y participación en fuerzas multinacionales*, con vistas a mejorar desde la generación de fuerzas a la sostenibilidad y llegando en caso necesario a la especialización de medios y estructuras. Ese ámbito también debería incluir el análisis y la transformación de la financiación de las operaciones y del mecanismo *Athena*, incrementándose notablemente los gastos que dentro del mecanismo se consideran como comunes y son financiados con el presupuesto general y no por el de cada Estado miembro. Para determinados países, y aquí podría entrar España, una idea a considerar es la de mantener permanentemente organizado y entrenado un Grupo de Combate (*Battelegroups*) y no sólo en los periodos de seis meses en que periódicamente se ofrece a la Unión Europea.

Ello permitiría estar en las reuniones informativas y formativas periódicas de los *Battelegroups*, al tiempo que se consolida una territorialidad nacional por la que a través de organizar el adiestramiento y entrenamiento en la base de ese *Battelegroup*, éste y su base de despliegue se podrían consolidar como centro de referencia europeo; respecto al ámbito del *despliegue de fuerzas*, reforzando la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad del despliegue de fuerzas multinacionales europeas, cuyo desarrollo no se puede limitar a renombrar o reinventar las ya existentes, sino a emplearlas en operaciones; en relación con los *procedimientos de decisión*, revisando tanto los de la Unión Europea como los nacionales para llevarlo a cabo; en cuanto a la *formación*, favoreciendo programas comunes de enseñanza y ejercicios que contribuyan a una cultura y un lenguaje común tanto en la comprensión y definición común de objetivos como en los procedimientos y normas de actuación. Podría avanzarse hacia la utilización y puesta en

común de instalaciones de adiestramiento como campos de maniobras, centros de simulación, escuelas de pilotos u otros.

El actual Colegio Europeo de Seguridad y Defensa cumple sin duda una función positiva a la hora de difundir la PESD, pero si se desea que impregne la formación de los militares desde etapas tempranas de sus procesos formativos para que se desarrolle una conciencia «europea» que haciendo a todos partícipes de su significado y alcance, facilite la interoperabilidad, el conocimiento compartido y la cultura de seguridad europea, deberían modificarse sus estructuras. Esta modificación, que pudiera ser progresiva, debería tener como meta final la creación de un centro de enseñanza europeo donde se pudiese llevar a cabo la realización de alguno de los cursos finales de formación de los alumnos de las diferentes academias y escuelas militares europeas, con plena equiparación en cada Estado miembro.

Significa una transformación de procesos de enseñanza, de formación de profesorado y de visión compartida de doctrinas, tácticas y estrategias europeas; en el ámbito *logístico* se tiene que promover una auténtica interoperabilidad y facilitar la participación de los distintos contingentes nacionales en las misiones multinacionales, mejorando la eficacia del mantenimiento y sostenimiento integrados en los teatros de operaciones; en el importantísimo campo de la *Inteligencia*, hay que avanzar hacia el enfoque integral para operaciones y misiones de la PCSD y para lo que hay que establecer un concepto general, así como el desarrollo de sistemas técnicos de obtención y distribución de la información con el objetivo de ampliar la cultura de la «necesidad de compartir», llegando a la propiedad común de satélites y comunicaciones estratégicas; finalmente en esta relación de ámbitos y áreas que se presentan como retos y donde la CEP puede actuar como una auténtica herramienta de transformación hay que mencionar los *ejercicios*, impulsando los mismos con fuerzas sobre el terreno, ampliando los cívico-militares, y creando un centro de doctrina conjunto-combinada y de operaciones integradas cívico-militares.

CEP y planificación de capacidades de defensa

Se ha reiterado que la CEP solamente se constituirá en un verdadero instrumento de transformación de la defensa en la Unión Europea cuando

haya una verdadera voluntad política de los Estados miembros en avanzar hacia esa defensa común de Europa.

En el futuro la defensa de Europa será común o no será. Es indispensable ser plenamente conscientes de la nueva realidad de un núcleo de potencias emergentes que avanzan en todos los campos del ámbito internacional. Se vislumbra claramente que los Estados de Europa no podrán competir individualmente, ni aun los más poderosos, en ese nuevo escenario de poderes que está emergiendo. Incluso es razonable pensar que salvo que se coordine eficazmente, la Unión Europea no alcanzará la capacidad adecuada de defensa. La cláusula de asistencia mutua adquiere así su pleno sentido como esfuerzo colectivo de la Unión Europea y sus Estados miembros en una defensa común dotada de las capacidades adecuadas. De hecho, el 31 de marzo de 2010 los 10 Estados pertenecientes a la Unión Europea Occidental acordaron iniciar los procesos para finalizar el Tratado de Bruselas modificado. Y para ello se apoyaron y citaron la cláusula de asistencia mutua del Tratado de Lisboa.

Por todo ello también adquiere así sentido la CEP como un instrumento que puede dotar a Europa de las capacidades de defensa que le permitan mantener su autonomía y conservar su libertad de acción dejando oír su voz en la escena internacional para la defensa de sus intereses y la promoción de sus valores.

Pero para ello también la planificación de esas capacidades deberá ser europea y deberá serlo desde el principio.

Si hasta hace algunos años se comprendía que todos los Estados europeos mantuvieran una capacidad de defensa totalmente autónoma y de carácter nacional, puesto que sus vecinos europeos eran también sus potenciales enemigos, la situación propiciada por su integración en la Alianza Atlántica, pero sobre todo en la Unión Europea, ha cambiado completamente este escenario. En el mundo actual y en el futuro, esta actitud, además de muy costosa resultará poca o nada eficaz. La eficacia y el ahorro vienen de lograr una defensa común europea planificada como tal desde sus etapas más iniciales, donde inevitablemente habrá que llegar a una especialización de los Estados miembros en desarrollar y proporcionar determinadas capacidades (así incluso los más pequeños podrían tener una participación activa en capacidades críticas) y donde habrá capacidades desarrolladas y utilizadas de forma común por toda la Unión Europea, y a las que los Estados miembros contribuirán con medios humanos y materiales.

LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE COMO FACTOR DE...

En este sentido podríamos distinguir tres tipos de capacidades: las que podrían ser completamente comunes para la defensa de la Unión Europea; las que siendo de carácter individual pueden ponerse en común para operaciones de la Unión Europea (o de OTAN); y las que, por su elevada tecnología, o por otras consideraciones de carácter político, son sólo accesibles para algunos miembros de la Unión Europea.

Por poner algún posible ejemplo del primer tipo, la CEP podría ser utilizada para planificar, desarrollar y poner en marcha una defensa aérea común de la Unión Europea en la que sistemas de armas, elementos de mando, control y comunicación e inteligencia, doctrinas y procedimientos de empleo, instrumentos de formación y capacitación, y un largo etcétera, incluyendo el vital recurso humano, fueran multinacionales, fueran europeos. Sistema planificado desde el principio en la determinación y logro de las capacidades necesarias que mediante programas de colaboración europea y las economías de escala contribuyeran a rebajar los costes.

En el segundo tipo podríamos incluir por ejemplo los elementos de maniobra terrestre. Todos los países europeos disponen de esta capacidad con un mayor o menor grado de calidad, especialización y posibilidades de despliegue y sostenimiento en operaciones en el exterior de la Unión Europea. Sería interesante determinar el número total de los necesarios para garantizar, además de la defensa de Europa, su capacidad de intervención en operaciones fuera de su territorio.

Por último, en el tercer grupo se incluye la capacidad nuclear de ciertos miembros de la Unión Europea: Francia y Gran Bretaña y otras nuevas capacidades como las capacidades ofensivas cibernéticas. En este sentido la CEP debería ser utilizada por los Estados de la Unión Europea con auténtica vocación europea para establecer los mecanismos por los que estas capacidades se ponen también a disposición de la Unión Europea para la defensa común.

Por tanto, además del desarrollo de capacidades comunes y compartidas, por todos los Estados miembros, lo más necesario es organizar y racionalizar el resto de capacidades militares que entre todos los europeos podemos poner sobre el tapete de juego global. Y para hacer esto es necesario establecer un planeamiento de defensa común, que asigne «objetivos de capacidades», designe naciones «marco o líder» para el desarrollo de ciertas capacidades específicas y elimine redundancias y duplicaciones. En este sentido, la CEP debería plantear un modelo de planeamiento de defensa que se centre en las

capacidades que hay que alcanzar al final del proceso y este debe fijar un plazo de tiempo para conseguirlas.

Directamente relacionado con el planeamiento de capacidades y fuerzas debería estar la generación de las mismas, de forma que la participación en la CEP supusiera el compromiso de vincular ambos procesos evitando las insuficiencias que se producen actualmente en los procesos de generación de fuerzas que no llegan a cubrir los requisitos establecidos, y eso a pesar de que los Estados miembros tienen en sus inventarios nacionales suficientes fuerzas y capacidades materiales.

Finalmente, al asociar la planificación al compromiso que supone la CEP y desde la perspectiva de la defensa, se podría lograr una cierta protección y abrigo, una estabilidad en los presupuestos destinados a la seguridad y la defensa. Desde la dotación de los medios adecuados de seguridad para las tropas desplegadas en el exterior, hasta la renovación de los sistemas en los tiempos adecuados y la generación de capacidades para afrontar los retos de los nuevos conflictos, el compromiso que supone ingresar en la CEP debería servir como una especie de «blindaje» del esfuerzo económico que la defensa demanda. Y ese esfuerzo continuado no es puro altruismo en el desarrollo de la seguridad y defensa europea, ya que además de mejorar las capacidades de la Unión Europea, está aumentando las capacidades nacionales que se ponen a disposición de Europa. Es posible que ello pudiera llevar a la disminución en la capacidad de maniobra a la hora de afrontar específicos problemas nacionales, pero una vez más hay que recurrir al significado del compromiso político con la construcción de Europa y como la política de defensa también debe avanzar hacia la construcción de más Europa.

La Agencia Europea de Defensa

En el Tratado de Lisboa la Agencia Europea de Defensa es la única que tiene un reconocimiento específico, lo que ya de por sí significa un importante reconocimiento de su valor y de la importancia que en el marco de la PCSD está llamada a cumplir.

El compromiso establecido en el Protocolo X de la CEP requiere que los Estados miembros participen en actividades de desarrollo de capacidades, de investigación, así como en programas de equipos y material de defensa desarrollados en colaboración con otros países de la Unión Europea. Y esta tarea debe liderarla la Agencia Europea de Defensa.

Además, la Agencia Europea de Defensa tendrá que realizar una función evaluadora de los compromisos y del cumplimiento de los criterios que la CEP imponga a los Estados miembros participantes, valoración que no sólo será técnica, aportando datos que faciliten una definición tangible de criterios de acceso, sino también política y que exige transparencia por parte de los participantes en la CEP y transparencia en la publicación de los resultados.

Finalmente la Agencia Europea de Defensa tendrá que proporcionar ayuda técnica y asesora al Consejo, bajo cuya autoridad está³, en relación con la definición de los objetivos de capacidades, la determinación de las capacidades concretas a que se referirá la CEP y con los criterios de participación.

En esa línea la Agencia Europea de Defensa tendrá que intervenir ordenando y armonizando los requisitos expresados por los Estados miembros para sus nuevos equipos y sistemas, para lo que la coordinación con las estructuras militares de la Unión Europea (principalmente el Comité Militar y el Estado Mayor Militar) será indispensable. El resultado de esa tarea será la determinación por parte de la Agencia Europea de Defensa de la necesidad de nuevos desarrollos o adquisiciones y el liderazgo en la ejecución de los mismos. Similares tareas tendrá que dirigir en relación con los estudios y Programas de Investigación y Desarrollo o del Mercado Europeo de la Defensa en todo lo que tengan relación con la CEP.

Finalmente, la Agencia Europea de Defensa parece ser el organismo adecuado para residenciar la secretaria u organismo similar que prepare y desarrolle los mecanismos, decisiones y gestiones para poner en marcha, coordinar y gestionar la CEP. Si esto requiere un esfuerzo adicional, los Estados miembros participantes tendrán que asumirlo y contribuir al mismo. El resultado final será avanzar hacia «una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común» de Europa.

JUAN A. MOLINER GONZÁLEZ
General de división del Ejército de Aire

³ Al menos eso parecía en el momento que se hacía el Tratado Constitucional: en abril de 2003, momento álgido de la crisis entre europeos por la guerra de Irak, Francia, Bélgica Alemania y Luxemburgo propusieron una Unión de Seguridad y Defensa dentro de la Unión Europea.

CRITERIOS Y COMPROMISOS EN LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

La Cooperación Estructurada Permanente (CEP) en defensa

De todas las facetas de la integración europea, ninguna es más estrictamente una cuestión de cooperación entre Estados soberanos que la defensa y la seguridad. Hoy ningún Estado miembro está preparado para permitir que sus soldados asuman riesgos desplegados en una operación porque así lo haya decidido una institución europea. Por eso todos los países quieren retener el derecho de veto, para tener control sobre los riesgos que quieren asumir. Al aumentar el número de Estados miembros de 15 a 27, el consenso se ha convertido en algo aún más difícil de alcanzar y, por lo tanto, resulta muy difícil avanzar en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) al ritmo que sería deseable.

La idea que subyace a la CEP es que, por lo mismo que ningún Estado miembro puede ser forzado a actuar en contra de sus deseos en defensa, tampoco éste puede obligar a quedarse atrás a los demás, o insistir en tener un sitio en la mesa si no está preparado para contribuir al esfuerzo común. Por eso, en defensa, parece que había llegado el momento¹ de «salir del tradicional concepto de avanzar en convoy para aceptar la realidad de una Europa de varias velocidades»².

La CEP se menciona en el Tratado de Lisboa en su artículo 42.6 del Título V, donde se especifica que:

¹ Al menos eso parecía en el momento que se hacía el Tratado Constitucional: en abril de 2003, momento álgido de la crisis entre europeos por la guerra de Irak, Francia, Bélgica Alemania y Luxemburgo propusieron una Unión de Seguridad y Defensa dentro de la Unión Europea.

² WITNEY, Nick: *Re-energising Europe's Security and Defence*, p. 3, European Council on Foreign Relations, Londres, 2008.

CRITERIOS Y COMPROMISOS EN LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA...

«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. Esta cooperación se regirá por el artículo 46 y no afectará a lo dispuesto en el artículo 43»³.

El artículo 46 trata el procedimiento a seguir para el establecimiento de la CEP: los Estados miembros que, cumpliendo los requisitos y estando dispuestos a asumir los compromisos establecidos deseen participar, lo notificarán al Consejo. Recibida la solicitud, el Consejo en el plazo de tres meses, tras consultar con el alto representante, adoptará una decisión por mayoría cualificada y procederá a fijar la lista de Estados miembros participantes (artículo 46.2). El hecho de no sumarse a la CEP en un primer momento no impide que un Estado lo pueda hacer más adelante cuando sus capacidades militares o su entorno político se lo permitan. El procedimiento para sumarse a la CEP es muy similar (artículo 46.3), debiendo los Estados interesados mostrar su voluntad de participar ante el alto representante y el Consejo. Este último consultará otra vez con el alto representante y los Estados miembros participantes en la CEP adoptarán por mayoría cualificada la inclusión, o no, del nuevo miembro. Al igual que se puede ingresar, también se puede decidir que una cooperación ya no es viable para un país y decidir que éste debe salir de la CEP (artículo 46.4).

Como decíamos en los capítulos anteriores, el mecanismo de CEP es una demostración de flexibilidad. Flexibilidad en los requisitos para formar parte del mismo (está abierto a todos), en los criterios que deben reunir los miembros para formar parte de él (a decidir por los Estados), así como en el procedimiento de toma de decisiones. En este sentido, hay que señalar que el establecimiento del mecanismo, la participación de nuevos miembros y la suspensión de un participante son los tres casos en los que las decisiones

³ Artículo 43.1: «Las misiones contempladas en el apartado primero del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.»

CRITERIOS Y COMPROMISOS EN LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA...

deben ser tomadas por mayoría cualificada. Con lo cual, ningún Estado miembro tiene poder de veto sobre el establecimiento del mecanismo, la participación posterior de un socio o la suspensión de un Estado participante en el caso de que no consiga cumplir con los objetivos previstos. El resto de las decisiones relacionadas con el mecanismo de la CEP serán tomadas por unanimidad por los Estados miembros participantes.

El Protocolo X sobre CEP aporta más información sobre las características de este mecanismo. Parece claro que su fin último es mejorar las capacidades militares para proporcionar fuerzas más operativas, incluyendo las Agrupaciones Tácticas, los conocidos *Battlegroups*.

El artículo uno indica que el mecanismo está abierto a todos los Estados miembros a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado para perseguir dos objetivos:

1. Acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento.
2. Estar, a más tardar en el año 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal como se contemplan en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días.

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

El apartado segundo, no aporta apenas novedades con respecto al concepto ya establecido de los *Battlegroups*. En este caso, se entiende

que los efectivos integrantes del *Battlegroup* serán los que puedan configurarse como una Agrupación Táctica y sean capaces de emprender las misiones a las que se refiere el apartado. Sí se hace referencia al transporte y la logística, dos áreas que han demostrado ser dos de las mayores debilidades de la Unión Europea. En este apartado se indica también que las capacidades se necesitan no sólo para misiones Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), sino también para misiones de otras organizaciones como Naciones Unidas. Se podría interpretar, por tanto, que la idea es crear sinergias entre los distintos aparatos de defensa europeos que se materialicen en más instrumentos para la Unión Europea en particular y para otras organizaciones en general⁴.

Si los apartados primero y segundo son los objetivos a alcanzar, el artículo segundo del Protocolo establece los medios y, por tanto, los compromisos que adquieren los miembros de la CEP para conseguirlos:

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

Se debe resaltar también el papel de la Agencia Europea de Defensa, que ve elevado su protagonismo dentro de la Unión Europea al ser señalada como la encargada de evaluar periódicamente las contribuciones de los Estados que participen en la CEP (artículo tres del Protocolo).

⁴ RUIZ CAMPILLO, Xira y BARROSO CORTÉS, Francisco: «La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España», *Documento de Trabajo 37/2009*, pp. 40-41, OPEX, Fundación Alternativas, marzo de 2009.

CRITERIOS Y COMPROMISOS EN LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA...

Sin embargo, el papel de la Agencia Europea de Defensa se limitará únicamente a la evaluación periódica y al asesoramiento. Las decisiones relacionadas con las contribuciones y objetivos de las iniciativas que se creen a raíz de la CEP serán tomadas por el órgano que se cree con representación de los Estados participantes.

Está claro que para formar un grupo de «los más capaces», en el que unos entran y otros no, hay que hacerlo sobre una base de méritos demostrable y de valoración objetiva. Como hemos dicho antes, la idea de la CEP no es sólo tener más medios, sino tener mejores medios y adecuados para las necesidades operativas de la Unión Europea. Por ello, creemos que las categorías de estos criterios medibles deberían ser aquellas que los ministros de Defensa ya han decidido como más relevantes para mejorar las capacidades militares⁵ y que están en línea con lo establecido en el artículo dos del Protocolo:

1. *Poder presupuestario*: cuánto gastan los Estados miembros medido a través de la relación del presupuesto de defensa con el Producto Interior Bruto (PIB) y con los Presupuestos Generales del Estado.
2. *Reforma*: mostrar en qué se gastan los presupuestos de Defensa en dos categorías principales: personal e inversiones estas últimas en Investigación y Tecnología (R&T) y operaciones y mantenimiento.
3. *Colaboración europea*: *ratio* de colaboración en proyectos de investigación europeos. Para este indicador, los ministros de Defensa establecieron los siguientes indicadores de referencia⁶:
 - Obtención también de equipamiento igual al 20% del presupuesto de Defensa.
 - Colaboración en proyectos Agencia Europea de Defensa de obtención de equipamiento igual al 35%,
 - Investigación y Tecnología en Defensa (DR&T) igual al 2%.
 - Colaboración en proyectos Agencia Europea de Defensa DR&T igual al 20%.
4. *Desplegabilidad*: mostrar el porcentaje de tropas desplegadas y sostenibles sobre el total de las Fuerzas Armadas.

⁵ Estos indicadores son los aprobados por la Junta Directiva de la Agencia Europea de Defensa en su formación de ministros de Defensa. La información y los datos de la Unión Europea y de cada país según estas categorías se pueden consultar en el Documento «Defence Data 2008» de fecha 20 de enero de 2010 pero con datos de 2007, en: www.eda.europa.eu/defencefacts/

⁶ Aprobados por la Junta Directiva de la Agencia Europea de Defensa en su formación de ministros de Defensa en noviembre de 2007.

CRITERIOS Y COMPROMISOS EN LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA...

Como hemos expuesto, la selección debe hacerse en aplicación de una valoración objetiva, medible. A diferencia del euro, en el que los criterios de convergencia estuvieron claramente definidos, en el caso de la CEP, ni el Tratado ni el Protocolo apuntan cifras concretas que sirvan para medir quiénes pueden entrar y mantenerse en la CEP. Por lo tanto, es necesario establecer unos valores y los umbrales mínimos para cada uno de los criterios citados.

Se puede decir que hay consenso en que en la definición de criterios de acceso hay que ser prudentes⁷ y permitir que entren todos los Estados miembros que lo deseen. Parece evidente que un modelo exclusivo sería contraproducente, pues legitimaría la falta de cooperación de aquellos que se quedan fuera. Sin embargo, debe haber límites a la inclusividad pues si todos fueran incluidos, no habría incentivo para que alguien intentara mejorar. El objetivo de la CEP es mejorar las capacidades militares de la Unión Europea para hacer la PCSD más operativa, aunque sea a costa de no hacerlo a 26⁸. Por lo tanto, ni la exclusión ni la exclusividad son el objetivo de la CEP, ni siquiera el medio para conseguir el fin perseguido.

Sin embargo, antes de entrar a proponer unos valores que permitan medir los criterios y categorías enunciadas anteriormente, es necesario hacer una salvedad. Estas categorías nos dicen que Estados miembros están preparados para pagar dinero en defensa, asumir riesgos para sus tropas e invertir en modernización de sus Fuerzas Armadas. Ahora bien, estos datos son retrospectivos, es decir, nos dicen los que los Estados han hecho hasta ahora pero no sirven para medir el compromiso político general, la voluntad política. En resumen, los criterios son una cosa y la buena disposición para asumir compromisos es otra. En una política puramente intergubernamental, la voluntad política es un criterio *sine qua non* para

⁷ La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea organizó un seminario en Bruselas el 16 de marzo 2010 para iniciar las reflexiones sobre lo que deberían ser los criterios que dan acceso a la CEP y los compromisos que deben ser exigibles para mantenerse dentro del grupo. Tanto en el «papel de reflexión» distribuido con anterioridad al seminario, como en los debates durante el mismo, uno de los principios sobre los que había consenso era el de que los criterios que finalmente se establecieran fueran realistas y alcanzables pero de forma que, a su vez, permitiera que la CEP añadiera valor. Véase «Permanent Structured Cooperation in the field of Defence (PSCD)», *Food for Thought Paper for the Seminar organized by the Spanish Presidency of the Council of the European Union*, Brussels, 16 de marzo de 2010.

⁸ En este trabajo asumimos que Dinamarca no será parte de la CEP ya que se ha autoexcluido de la PESD desde el Tratado de Maastricht.

CRITERIOS Y COMPROMISOS EN LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA...

que la PCSD avance. Por eso es importante que todos los países que quieran participar lo puedan hacer.

Además de la voluntad política, también es necesario asumir un compromiso político para alcanzar los objetivos que se marquen en cada momento. En este sentido, podríamos decir, para expresarlo más gráficamente, que la CEP es a la PCSD lo que el matrimonio es a la vida en pareja. No sólo hay que esforzarse para entrar en el mecanismo, sino también para mantenerse dentro y alcanzar los objetivos perseguidos en el tiempo establecido.

Por lo tanto, como proponen Xira Ruiz y Francisco Barroso, los criterios y compromisos deben ser SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Result Oriented and Time-bound*)⁹ por cuanto los criterios cuantitativos son, en principio, los más fáciles de medir¹⁰ y, por lo tanto, los que mejor se adaptan a la CEP.

Teniendo todo ello en cuenta, el modelo que proponemos en este trabajo consiste en un sistema de valoración flexible por puntos. En cada una de las categorías enunciadas con anterioridad –porcentaje del presupuesto de Defensa sobre el PIB, etc.– existirá una puntuación mínima (por ejemplo, 1,1% del PIB igual a cinco puntos). A partir de este mínimo, se extrapolarán las puntuaciones por arriba y por abajo para darle la más alta puntuación al que más invierta (10 puntos) y la más negativa al país que menos porcentaje de PIB dedique a defensa (menos cinco puntos).

⁹ «Específicos, medibles, alcanzables, orientados a resultados y limitados en el tiempo» en RUIZ CAMPILLO, Xira: *opus citada*, p. 49.

¹⁰ Criterios y estándares objetivos requieren datos fiables y este tipo de información es difícil de obtener de los países y analizar. Como se ha dicho en el capítulo primero, cuando se empezaron a recoger los datos de las aportaciones de los Estados miembros al catálogo de capacidades para obtener el Catálogo de Fuerzas, se descubrió la necesidad de un mecanismo capaz de analizar todas estas aportaciones pues, debido a la heterogeneidad de las Fuerzas Armadas (antiguos países del Este, neutrales, etc.) la misma entidad de unidad militar que un país declaraba como Batallón de Infantería pesada, otro país lo declaraba como Regimiento Mecanizado. El Estado Mayor de la Unión Europea, tuvo que emplear a fondo a varios de sus Oficiales para llevar a cabo una pesada labor de «escrutinio», unidad por unidad, para determinar en qué capacidad tipo podían encajarlas. Además, queda pendiente el análisis cualitativo de estas unidades listadas en el Catálogo de Fuerzas. Por otro lado, al ser información clasificada, varios Estados imponen restricciones al acceso a esta base de datos, impidiendo que la Agencia Europea de Defensa, por ejemplo, pueda manejar toda la información que necesitaría para cumplir con el mandato del Tratado de Lisboa con respecto a la CEP. Finalmente, hay Estados que condicionan las contribuciones (*caveats*) lo que hace todavía más difícil analizar el «valor» real de las capacidades aportadas.

CRITERIOS Y COMPROMISOS EN LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA...

Por lo tanto, además de una puntuación global positiva, habrá países que entren con una puntuación negativa correspondiente a aquellas áreas en las que está por debajo de la puntuación mínima (por ejemplo, un país con un presupuesto de defensa del 1% de su PIB, tendrá una puntuación positiva de cinco y una negativa de menos uno).

Para entrar, sólo es necesario superar una puntuación mínima global obtenida de la suma de las puntuaciones de cada área. Esta puntuación mínima global debe ser superior a la suma de los mínimos de todas las áreas. Es decir, en al menos alguna de las áreas se debe estar por encima del mínimo. Esto permite la inclusividad de todo aquel que quiera participar del mecanismo y, además, identifica los puntos fuertes y débiles de cada Estado participante en cuanto su contribución al objetivo global.

Para mantenerse dentro del mecanismo, es necesario que los Estados participantes respeten un programa de convergencia anual para ir eliminando sus déficit progresivamente. Esto no tiene que implicar necesariamente un incremento de presupuestos de defensa sino que fomentará la redistribución promoviendo un gasto más eficiente.

En el momento actual, el cálculo de las puntuaciones mínimas se debe hacer con un claro interés inclusivo. Pero en el programa de convergencia, los indicadores de referencia se deben hacer pensando en las «cantidades» que la Unión Europea realmente necesita en un plazo de tiempo razonablemente realista. Por ejemplo, como propone el Instituto Egmont, podría ser alcanzar un 50% en despleabilidad y un 10% en sostenibilidad en 10 años, lo que en el programa de convergencia se podría referenciar en un 25% y 5% respectivamente en los primeros cinco años¹¹.

En cualquier caso, aunque parezca que ahora se prefiera dejar aparcado, de momento, el desarrollo de este tipo de cooperación, no cabe duda que su potencialidad, siempre dependiente de la voluntad política, es relevante. El nivel de racionalización de las capacidades defensivas europeas puede ser impresionante a través de la puesta en común (*pooling*) de determinados medios, el desarrollo de capacidades colectivas y la especialización en tareas. La CEP tiene el potencial de hacer en defensa lo que el euro ha conseguido en los asuntos monetarios¹². Y este poder de la CEP procede de

¹¹ BISCOP, Sven and COELMONT, Jo: «Permanent Structured Cooperation for Effective Armed Forces», *Security Policy Brief*, número 9, Egmont, The Royal Institute for International Relations, Bruselas, marzo de 2009.

¹² EU INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES: *European Defence. A proposal for a White Paper*, p. 61, París, 2004.

CRITERIOS Y COMPROMISOS EN LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA...

que, a diferencia del *Headline Goal* que es sólo un compromiso político, los Estados miembros que decidan acceder a la CEP:

«Adoptan un compromiso de alcance jurídico con sanción en caso de incumplimiento que puede llegar incluso a la expulsión»¹³.

En resumen, es claro que los países que se comprometan a participar en la CEP buscan aumentar el desarrollo de sus capacidades de defensa para aportar más fuerzas en las operaciones de la PCSD, para ser capaces de desplegar y sostener, actuando de forma interoperable, más unidades y durante más tiempo, para que las operaciones que lance la Unión Europea sean más eficaces y potentes.

Y también para que la asistencia mutua, en caso de ser necesaria, pueda ser una realidad. En la CEP resulta clave el concepto de compromiso, de obligación colectiva que contraen los Estados miembros que deseen participar en la misma para generar capacidades.

Además, la creciente (por no decir total) interdependencia de los Estados europeos en el campo de la seguridad y la defensa les impulsa a adoptar planes y programas en los que lo estrictamente nacional cada vez tiene menor peso. Avanzar mediante la CEP a una defensa común de Europa supondría una transformación, posiblemente la más grande y difícil de llevar a cabo, la de los conceptos de soberanía nacional y de Europa.

GABINO REGALADO DE LOS COBOS
Teniente coronel del Ejército de Tierra

¹³ ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: «La cooperación estructurada permanente», en RAMÓN CHORNET, Consuelo (coor.): *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*, p. 110, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

LA INFLUENCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Introducción

La opinión pública es un elemento determinante de la actuación política y de la toma de decisiones por parte de los líderes de los diferentes partidos políticos. La influencia de los estados de opinión es creciente en todo el mundo y las nuevas tecnologías contribuyen a nuevos modelos de medición y participación. En el proceso de construcción europea se ha demostrado la necesidad de tener mejor información sobre los estados de opinión en cada uno de los países.

El rechazo del pueblo francés y del holandés, en el año 2005, al proyecto de Constitución Europea derivó en una situación de crisis que obligó a realizar una serie de cambios para alumbrar el Tratado de Lisboa y, sobre todo, a trabajar mucho mejor la opinión pública de esos países. En el caso de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), que recoge el Tratado de Lisboa, la influencia de la opinión pública puede estar más mediatizada por la crisis económica y los costes que conlleva poner en marcha su aplicación que por otras consideraciones de intereses políticos, industriales y estratégicos. Las misiones internacionales, que se han desarrollado a lo largo de estos años en diferentes lugares del mundo, sirven como precedente para explicar a la opinión pública lo que significa la CEP y los ciudadanos acojan como un paso positivo de la integración europea, la creación de unas políticas que puedan culminar en una defensa común.

La opinión pública en España respalda mayoritariamente las misiones internacionales de sus Fuerzas Armadas. Es más, los estudios realizados en la última década indican que seis de cada diez españoles apoyan el desempeño de la labor de sus Fuerzas Armadas. Unos estudios que son aceptados y bien valorados por los expertos a la hora de analizar la influencia

de la opinión pública en las decisiones sobre uno de los pilares básicos de las democracias occidentales como es la seguridad y la defensa.

En España, la credibilidad que tienen los institutos demográficos ha ido variando según el grado de fiabilidad que han demostrado y los resultados que han obtenido a partir de una buena práctica profesional que exige, estadísticamente, unos requisitos básicos a la hora de tomar la temperatura de la población respecto a un asunto concreto. Sin duda, el efecto más utilizado en la vida política y difundido por los medios de comunicación son los sondeos electorales que llegan a condicionar gran parte de las decisiones políticas, tanto de los dirigentes que ocupan responsabilidades de gobierno como de los que están en la oposición. El papel de los medios de comunicación es clave a la hora de plantearse cómo se plasma la influencia de los estados de opinión en la clase política.

Evolución de la opinión pública

Al hablar de opinión pública, debemos recordar que se trata de un fenómeno relativamente nuevo, si lo analizamos como se asume en la actualidad, unos 200 años y está ligada a la consolidación del sistema democrático, como explica en su trabajo: *La importancia de la opinión pública española en la fijación de la política y los presupuestos de Defensa y en la percepción de las Fuerzas Armadas*, el profesor de la Universidad Complutense, Manuel Moreno Izquierdo.

Los cauces de opinión de los ciudadanos han sufrido a lo largo de la Historia diferentes cambios según la influencia de las corrientes políticas, desde el liberalismo al despotismo ilustrado. Para que podamos considerar el valor de los estados de opinión de los ciudadanos, se consideran imprescindibles el incremento de la educación frente al analfabetismo, la consolidación de las clases medias como sostén del sistema y unos medios de comunicación capaces de difundir información y formación.

Los grandes acontecimientos que marcan el desarrollo de los conceptos de opinión pública y su influencia en las decisiones políticas, son las dos grandes guerras mundiales. Para explicarlo, el filósofo alemán Jürgen Habermas desarrolla una teoría de gran influencia en el surgimiento de la opinión pública moderna como un debate público en el que se delibera sobre las críticas y propuestas de diferentes personas, grupos y clases sociales. Para medir los estados de opinión se utilizan diversos métodos de

LA INFLUENCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA

muestreo que se van perfeccionando a lo largo de los años y que permiten adquirir una serie de datos sobre asuntos concretos de interés político y social; pero sobre todo lo que van es a definir que la opinión pública no se limita únicamente a la expresión de un estado de opinión sino que acuña y consolida valores y creencias de la población que no se limitan a las clases altas sino que se extienden con estabilidad y consistencia a la mayoría.

En el ámbito de la seguridad y defensa, las lecciones aprendidas en las dos grandes guerras mundiales y en la posterior guerra fría, indican que el éxito no dependía exclusivamente del poderío militar sino del convencimiento y la voluntad de triunfo que anidaban en las mentes de los habitantes de los diferentes países. El respaldo popular es imprescindible a la hora de abordar altos niveles de gasto y también para aplicar políticas concretas que van ligadas a la formación de la opinión pública directamente relacionados con el concepto de guerra y paz.

El caso paradigmático de manipulación de la opinión pública con efectos desastrosos para España fue la guerra de Cuba. La campaña sensacionalista del grupo de prensa norteamericano Hearts y la reacción errónea del Gobierno español estableciendo la censura resultaron letales para los intereses españoles y crearon un creciente malestar y desconfianza de los ciudadanos españoles hacia su clase política y militar de la época.

La influencia de la opinión pública

En materia de seguridad y defensa, el peso de la opinión pública ha ido variando a lo largo de la transición democrática española. La realidad y los verdaderos intereses de los Estados han ido prevaleciendo sobre los postulados de los programas políticos. Hay dos casos muy significativos: el cambio de opinión del presidente del Gobierno entre los años 1982 y 1996, Felipe González, sobre la permanencia de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la abolición del servicio militar obligatorio que tuvo que asumir sobre la marcha el gobierno de José María Aznar a partir del año 1996 y que tuvo el último sorteo de destino el 8 de noviembre del año 2000.

En el caso de la OTAN, Felipe González realizó una campaña sostenida durante cuatro años para ir explicando, poco a poco, a los ciudadanos españoles, y sobre todo a los votantes del Partido Socialista Obrero

LA INFLUENCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Español (PSOE) que en el año 1982 le otorgaron una mayoría absoluta con 202 diputados, las razones de su cambio de opinión respecto a la salida de España de la Alianza Atlántica que culminó con la celebración, el 12 de marzo de 1986, de un referéndum que ratificó la permanencia de España en la Organización.

Durante todo ese tiempo, el Gobierno estuvo pulsando el estado de opinión de los ciudadanos y esperó a convocar la consulta cuando tuvo ciertas garantías de éxito. En la historia reciente de España es el caso más claro de influencia de la opinión pública en una decisión controvertida en materia de seguridad y defensa que implicaba un cambio muy notable de posición política a favor del interés nacional.

En el caso de la desaparición del servicio militar obligatorio, la clase política atendió apresuradamente las demandas de la mayoría de los ciudadanos por razones más electorales que profesionales. En la campaña electoral de 1986, el Centro Democrático y Social con Adolfo Suárez al frente sorprendió a sus adversarios políticos con una oferta de reducción sustancial de la duración de la *mili* lo que provocó una carrera entre todos los partidos para no perder votos. A pesar de que pocos meses antes se había negociado entre el gobierno del PSOE y la oposición, incluido el Partido Popular (PP), un servicio militar mixto, obligatorio y profesional, la presión de la opinión pública obligó al gobierno, recién elegido, de José María Aznar a acometer con muchas dificultades de aplicación la abolición de la *mili*.

Son dos casos relevantes que demuestran cómo los dirigentes políticos pueden enfrentarse a la influencia de la opinión pública en asuntos trascendentes como son todos los relacionados con la seguridad y la defensa. Durante la Transición, las Fuerzas Armadas se han mantenido al margen de la política partidista, con la excepción del 23 de febrero de 1981 (23-F), han asumido el poder civil y la Constitución, han llevado a cabo una profunda modernización de sus estructuras y con una excelente profesionalidad y notable éxito realizan intervenciones en el exterior.

La opinión pública en España respalda mayoritariamente las misiones internacionales de sus Fuerzas Armadas. Es más, los estudios realizados en la última década indican que seis de cada diez españoles apoyan el desempeño de la labor de sus Fuerzas Armadas. El incremento de la concienciación de los riesgos y amenazas se produce por el terrorismo internacional, sobre todo, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Si bien,

LA INFLUENCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA

los resultados de las encuestas apuntan a que, pese a que los ciudadanos españoles no optan por una solución militar contra el terrorismo, sí demuestran una mayor concienciación por la necesidad de una mayor y mejor seguridad y defensa.

La percepción de la opinión pública española hacia sus Fuerzas Armadas ha ido evolucionando durante la Transición en un proceso delicado que debía superar las consecuencias de una guerra civil, los recelos de una parte de la sociedad que las consideraba sostén de la Dictadura del general Franco y las tentaciones golpistas como la del 23-F. El punto de inflexión en las relaciones de las Fuerzas Armadas con la mayoría de la sociedad española, con una mayor integración y respaldo, se produce por las misiones internacionales y su trabajo en instituciones como el Eurocuerpo y la OTAN. En el año 1989 comienzan las misiones internacionales de envergadura en Angola y Namibia a petición de Naciones Unidas, pero la que marca la diferencia es la intervención en los Balcanes, sobre todo, en Bosnia-Herzegovina. En esta misión se produce un hecho muy relevante: la relación profesional sobre el terreno entre militares y periodistas.

Los profesionales de los medios de comunicación pudieron trabajar muy cerca de los militares y pudieron contar, de forma veraz y directa, el trabajo que desarrollaban y la forma de ejecutarlo, que obtuvo, además, el reconocimiento internacional. A su vez, los militares pudieron comprobar que los periodistas no se dedicaban a tergiversar su imagen, ni a contar mentiras para desprestigiarlos. El resultado de la eliminación de buena parte de los estereotipos que habían marcado negativamente durante muchos años las relaciones entre dos estamentos fundamentales en la democracia española fue que la sociedad española pudo conocer para qué servían sus Fuerzas Armadas y en qué se empleaban los impuestos que se dedicaban al presupuesto de Defensa.

Ese trabajo de compenetración y de relación directa entre militares y periodistas, que es habitual en países como: Estados Unidos, Reino Unido o Francia, se vio truncado por la intervención en Irak que supuso la ruptura del consenso en política exterior entre el gobierno del PP, presidido por José María Aznar, y la oposición liderada en el PSOE por José Luis Rodríguez Zapatero. Una situación que creó situaciones incómodas para las Fuerzas Armadas que se vieron inmersas en la pugna política y que actuaron con total disciplina y eficacia a la hora de acatar la orden de retirada de Irak. La percepción de la opinión pública ha estado mediatizada por un posicionamiento partidista de la mayoría de los medios de comunicación

que han jugado un papel destacado a la hora de respaldar a uno u otro partido contribuyendo a dividir a la opinión pública en asuntos de Estado que deberían conciliar los mayores consensos posibles.

Sin levantar tantas pasiones a favor o en contra, la misión en Afganistán también está sujeta a controversias por intereses partidistas; pero no sólo en España, también en otros países que aportan tropas a la misión de la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad y a la misión *Libertad Duradera*. Es una demostración más de que el tiempo termina desentrañando aquellos movimientos que no se explican adecuadamente a la población y los efectos entre los ciudadanos son negativos para los intereses del propio país, para los intereses internacionales y para el buen desarrollo profesional de la misión.

La influencia de la CEP en la opinión pública

En España, la CEP puede contribuir decisivamente a dar un paso adelante en la mejora de la percepción de las necesidades de seguridad y defensa entre los ciudadanos españoles, con un concepto global que incluya la defensa de los intereses nacionales con misiones internacionales en coordinación con otros países, bien sea bajo el mandato de Naciones Unidas y la ejecución de la OTAN como en Afganistán o de la Unión Europea como en los Balcanes.

El proceso de construir una conciencia de Defensa Nacional entre los españoles es una tarea ardua y complicada que evoluciona condicionada por los acontecimientos y por los avatares políticos. Es imprescindible cultivar, con transparencia y convicción, una cultura de Seguridad y Defensa basada en principios democráticos clave y en el aprendizaje que nos brinda la historia y las experiencias positivas y negativas. La CEP, su ejecución y desarrollo, representa una excelente oportunidad para encauzar todas las iniciativas que permiten mejorar la opinión de los ciudadanos y, por tanto, incrementar su respaldo.

Plantear acciones que van a suponer un incremento del gasto en un momento de crisis exige que se especifiquen detalladamente los beneficios añadidos que representa la realización de la CEP en cuanto a desarrollo de nuevas tecnologías, cooperación industrial y militar y fomento del empleo. Además de los principios y valores básicos para la realización de una política común de seguridad y defensa, hay que considerar la defensa de intereses propios y sus consecuencias y trasladarlo adecuadamente a los ciudadanos. Eso incluye también las obligaciones, los riesgos y los

LA INFLUENCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA

factores que puedan tener influencias negativas. Uno de los factores que interviene decisivamente en la opinión pública es la necesidad de una acción coordinada para evitar o paliar diversos conflictos y catástrofes y, sobre todo, de la lucha contra el terrorismo internacional como factor que supone una amenaza constante para la vida cotidiana que obliga, entre otras medidas muy incómodas, a severas restricciones en los aeropuertos a la hora de iniciar un viaje en avión.

Hay que valorar que la sociedad española ha sufrido cambios notables en lo que se denomina europeísmo. En el año 1986, fecha de ingreso de España en lo que hoy es la Unión Europea, los índices de apoyo popular a todo lo que significara ligar el destino de España al resto de Europa eran los más altos de todos los países miembros, a pesar de los sacrificios y reformas exigidas que después se compensarían con los beneficios de las ayudas y fondos europeos.

Sin embargo, el devenir de los acontecimientos ha ido mermando el grado de simpatía y respaldo de buena parte de los ciudadanos que, según los sondeos de opinión, consideran que sus intereses no están bien defendidos por las instituciones europeas o que la burocracia de Bruselas es demasiado pesada y poco eficaz. El ejemplo de la pérdida de confianza de los españoles o del incremento de la indiferencia se reflejó en la participación del 42% en el referéndum celebrado en el año 2005 sobre la Constitución Europea cuando diez años antes se hubiera duplicado. Eso sí, más del 77% de los votantes dieron su confianza a la Constitución que entre sus puntos más destacados recogía, en materia de seguridad y defensa, la CEP. Una iniciativa que, tras superar la crisis provocada por los resultados negativos en los referéndos de Francia y Holanda, recuperó en el año 2009 el Tratado de Lisboa, tras el referéndum irlandés y superar los problemas de Polonia y la República Checa.

El impulso que supuso para la marca Unión Europea el logro de acordar entre los 27 países miembros el nuevo Tratado de Lisboa se ha visto frenado por la falta de una iniciativa conjunta para afrontar la grave crisis económica. Sin embargo, en España son una gran mayoría los que manifiestan una clara vocación europeísta y todo lo que ello conlleva, incluida la seguridad y la defensa, pero con la necesidad imperiosa de una información veraz y unas explicaciones reales que demuestren un interés general y no sólo partidista y electoralista en cada momento.

El esfuerzo de pedagogía e información es imprescindible para lograr el objetivo básico de transformar conceptos y, sobre todo, mentalidades.

LA INFLUENCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA

En este terreno es trascendental el papel que juegan los medios de comunicación que son los encargados de difundir a la sociedad en su conjunto los elementos que constituyen la CEP. Además de la voluntad política y empresarial de cada medio de comunicación, la formación de los profesionales es vital para que los mensajes se transmitan con claridad, rigor y credibilidad. La precariedad de recursos que sufren actualmente los medios representa un impedimento serio que se puede resolver con las inversiones correspondientes, porque debemos tener claro que una defensa europea representa una excelente inversión y no sólo gasto.

La percepción de los ciudadanos va a estar condicionada por la información y la opinión que les trasladen los medios de comunicación que deben afrontar esta tarea como un servicio público alejado de intereses particulares de un determinado partido político. El sentido de Estado es trascendental para lograr aceptación entre la opinión pública, lo que significa que la CEP podría contribuir a la recuperación del consenso en política exterior y superar las divisiones creadas por la participación en la guerra de Irak y las dudas sobre la misión en Afganistán. Un ejemplo de que el consenso es posible, la información es creíble y el apoyo de la población es claro lo encontramos con la misión en el Líbano, no exenta de riesgos y peligros en una zona especialmente delicada.

La CEP y su aceptación por la opinión pública exigiría una relación profesional más intensa entre militares y periodistas, con unas reglas de juego claras, aceptadas y cumplidas por las dos partes, en beneficio de la calidad de la información que se traslade a los ciudadanos que es imprescindible para la formación de opinión veraz y cualificada.

Más allá de intereses políticos y mediáticos, las Fuerzas Armadas españolas gozan del apoyo y respaldo de la gran mayoría de la sociedad española con una valoración de institución del Estado, al servicio de los ciudadanos y bajo el poder político, como establece la Constitución, y con un alto índice de profesionalidad y eficacia que requiere de unos recursos esenciales para el buen desarrollo de su trabajo con las mejores garantías de seguridad y con un retorno valioso para la sociedad en investigación y nuevas tecnologías.

JAVIER FERNÁNDEZ ARRIBAS

Director de los Servicios Informativos de Punto Radio

CONCLUSIONES

La Cooperación Estructurada Permanente (CEP) es uno de los principales instrumentos con los que se ha dotado la Unión Europea, en el Tratado de Lisboa, para la ejecución de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Como instrumento, su eficacia dependerá de la utilización que de ella hagan los Estados miembros.

Como se ha expuesto en este trabajo la CEP permite a los Estados miembros desarrollar –incluso a distintas velocidades, de forma cooperativa y con adhesión voluntaria– su participación en la PCSD. Esta voluntariedad, junto con la indefinición inicial de los criterios y compromisos que implica, cuestiona la eficacia de la CEP para dotar a la Unión Europea de verdaderas capacidades para el ejercicio de la PCSD. Sin embargo, creemos que el resultado global de la aplicación de la CEP debe permitir un notable incremento de las capacidades de los Estados miembros y, en su caso, su puesta a disposición de operaciones de la Unión Europea.

El mecanismo de la CEP se desarrollará entre dos tendencias antagónicas, la de la inclusividad, para permitir que cualquiera de los 27 Estados miembros pueda participar en este mecanismo y la de la exclusividad, al exigir requisitos para la incorporación y permanencia en este instrumento. Por calificarlas diríamos que hay una tendencia más política, y otra más técnica. Evidentemente, a efectos operativos, cuanto más exigentes sean los requisitos de entrada, y sobre todo, los compromisos de mejora de las capacidades para garantizar la permanencia, más útil resultará al propósito de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC). Siendo técnicamente preferible la prioridad de esta tendencia, hay que tener en consideración que la CEP es un instrumento recogido en el Tratado de Lisboa, y que su aplicación –y la concreción de los requisitos– está sometido al Consejo por lo que es probable que se adquiera una solución de compromiso.

CONCLUSIONES

En el equilibrio de ambas tendencias las naciones más avanzadas como Reino Unido y Francia, y posiblemente Alemania dada su gran relevancia política y económica, serán determinantes en definir «con quien» quieren recorrer este camino, para construir en el seno de la Unión Europea –y con su inexcusable participación– una coalición «de los que quieren» y debería añadirse «y pueden».

Dicho esto, la solución de compromiso de ser inclusivos –y hasta cierto punto, tolerantes con las deficiencias de algunos Estados miembros– y al tiempo establecer un grado de compromiso creciente, de esfuerzo presupuestario y organizativo, además de ser práctica habitual en el comunitario «proceder» debe facilitar el funcionamiento de la CEP.

La PCSD, y por ende la CEP, dependerá del impulso político y de la evolución del escenario estratégico. El elemento político vendrá, en gran parte, determinado por el estado de opinión de los ciudadanos –y élites– de los Estados miembros; el escenario estratégico parece anticipar tiempos complicados para la Unión Europea. La opinión pública será un elemento esencial en el desarrollo de la CEP, tanto por su importancia en la conformación de las decisiones políticas que han de acompañar la construcción de la PCSD como en el mismo papel y nivel de ambición de la Unión Europea en el mundo. En esto, la opinión pública es de todo punto determinante y como es razonable, en una situación de crisis generalizada, el ciudadano medio está preocupado más de otros asuntos más cercanos y tangibles. También lo están los gobiernos y las administraciones de los Estados miembros, por lo que sin un liderazgo claro y la aparente actual escasa ambición, la implantación (implementación) de la CEP, o cualquier otra iniciativa en el ámbito de la PCSD será lenta y titubeante.

Como queda reflejado en este trabajo desde la declaración de diciembre de 2003 «la Unión Europea en un mundo mejor» no ha habido –en el plano estratégico– grandes avances respecto a lo que Europa, o la Unión Europea, quiere y debe ser. La CEP no cambiará esto pero puede facilitar la obtención (mantenimiento y gestión) de unas capacidades operativas de la Unión Europea que –si bien ya son convenientes– creemos que serán indispensables en un futuro, no demasiado lejano. Los Estados deberán asumir compromisos para su incorporación a la CEP, éstos, necesariamente, incluirán una condición presupuestaria que, con la permanencia en la CEP mejorará su condición inicial sea en cuantía, distribución o capacidad de gestión. Por ello la CEP puede, y debe, permitir mejorar la cooperación, la obtención de capacidades, la especialización, el reparto de misiones, la

CONCLUSIONES

comunitarización y la adquisición conjunta de elementos, o lo que decidan –en el ámbito del Tratado de Lisboa– los Estados miembros.

Creemos que debe haber una altura de miras, y visión estratégica, tanto de los más avanzados en el ámbito militar, como de los que han prescindido de considerar la seguridad y defensa como un elemento esencial en su relación con el mundo. La protección de los valores, principios e intereses de cada Estado miembro –en un futuro, no demasiado lejano– deberá articularse a través de la Unión Europea en su conjunto, incluso para la activación de los mecanismos de la OTAN que harán accesibles las capacidades de Estados Unidos.

Como se pretende presentar en este trabajo, las líneas maestras de la CEP, como un instrumento de la PCSD, están trazadas. Están por determinar los contenidos, requisitos y compromisos de los Estados miembros en el desarrollo de la CEP. Este es el estado de la cuestión, y es en este momento, en el que se deben tomar algunas decisiones e impulsar políticamente este mecanismo, con la certeza que la CEP será lo que los Estados miembros quieren que sea, valdrá tanto como la utilidad que tenga, e influirá sobre el devenir de la PCSD en la medida en que los estados respeten los compromisos que asuman.

GONZALO CEBALLOS WATLING

Vicepresidente de la Asociación Atlántica Española

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. GONZALO CEBALLOS WATLING
Subdirector General de Desarrollo y Sostenibilidad Turística
Secretaría de Estado de Turismo (Turespaña)
y vicepresidente Asociación Atlántica Española.

Secretario: D. MANUEL NOCHE DOMECH
Coronel de Artillería DEM y profesor del CESEDEN.

Vocales: D. JAVIER FERNÁNDEZ ARRIBAS
Director de los Servicios Informativos de Punto Radio.

D. JUAN A. MOLINER GONZÁLEZ
General de división del Ejército de Aire
y director del Gabinete Técnico
de la Secretaría General de Política de Defensa.

D. GABINO REGALADO DE LOS COBOS
Teniente coronel del Ejército de Tierra
y coordinador de la Célula Presidencia Unión Europea 2010,
División de Estrategia y Planes del Estado Mayor de la Defensa.

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
- 33.** El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
- 34.** Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
- 35.** Irán como pivote geopolítico
- 36.** La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa.
- 37.** De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
- 38.** El liderazgo motor del cambio
- 39.** El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
- 40.** Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
- 41.** Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa