

CAPÍTULO CUARTO

LAS CAPACIDADES MILITARES

LAS CAPACIDADES MILITARES

JOSÉ ENRIQUE DE AYALA MARÍN

INTRODUCCIÓN

Más de diez años después de la puesta en marcha de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), las capacidades comunes de la Unión Europea (UE) en el ámbito de la seguridad y la defensa han ido creciendo y consolidándose hasta permitir la ejecución de 23 operaciones en cuatro continentes, entre ellas seis militares y tres civiles-militares, con notable éxito. No obstante, el nivel alcanzado dista aún sensiblemente del alcanzable para un conjunto de 27 estados –entre ellos Reino Unido y Francia, tercera y cuarta potencias militares del mundo– que gastaron en 2009 un total de 200.000 millones de euros en defensa, y disponen de 1.800.000 militares. Los bajos porcentajes de despliegue y los problemas surgidos en el desarrollo de materiales esenciales, como es el caso del avión de transporte A-400-M, demuestran que todavía existen importantes dificultades para dotar a la Unión de las capacidades de defensa que requiere.

El proceso de mejora de estas capacidades continúa y continuará en el futuro, pues sin su perfeccionamiento las intenciones políticas de reforzar la seguridad europea, o controlar una crisis que pueda afectar a sus estados miembros o suponga un desastre humanitario, no podrían hacerse efectivas. Las carencias significativas que aún subsisten en el conjunto de la UE, pueden ser subsanadas pues los estados miembros tienen la capacidad tecnológica y económica para ello. Los instrumentos de coordinación, refinados por la experiencia, y las nuevas posibilidades que abre la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, permitirán sin duda avanzar en este camino, hasta lograr que la UE tenga una capacidad militar propia y eficaz que –junto con los instrumentos civiles de gestión de

crisis– la conviertan en un actor global creíble y relevante en el escenario internacional.

DIEZ AÑOS DE LA PESD. EL CAMINO RECORRIDO

El acuerdo franco británico de Saint-Malo, de diciembre de 1998, fue el verdadero origen de lo que luego sería la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Con este acuerdo, Francia reconocía la preeminencia de la OTAN en la garantía de la defensa colectiva de sus miembros mientras que Reino Unido aceptaba la posibilidad de actuaciones autónomas europeas en el ámbito de la defensa, poniendo énfasis en el desarrollo de las capacidades militares, que es lo que verdaderamente interesaba a Londres.

Cuando en junio de 1999, en la cumbre de Colonia, se formaliza la PESD –como parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común–, inmediatamente el foco se dirige a dotar a la Unión Europea de las capacidades militares necesarias para poder llevar a cabo las misiones que la PESD asumía y que no eran otras que las conocidas como «misiones Petersberg» acordadas en junio de 1992 por la Unión Europea Occidental : humanitarias y de rescate; de mantenimiento de la paz; y de fuerzas de combate para la gestión de crisis , incluyendo el restablecimiento de la paz.

El objetivo principal de Helsinki 2003. Catálogos de necesidades y compromisos de capacidades. El Catálogo de Fuerzas

La primera consecuencia de este planteamiento, que constituyó también el punto de partida del desarrollo de las capacidades militares europeas, fue la aprobación por la cumbre del Consejo Europeo en Helsinki, en diciembre de 1999, del Objetivo Principal de fuerza o *Headline Goal* (HHG2003), cuya finalidad era disponer en 2003 de una fuerza europea de reacción rápida de hasta 60.000 efectivos que pudiera desplegar en 60 días y permanecer en el teatro de operaciones durante un año, capaz de cumplir todas las misiones antes reseñadas.

En Helsinki se aprobó además la creación de nuevos órganos político militares para permitir la ejecución práctica de la PESD: el Comité Político y de Seguridad (PSC o COPS) que ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones; el Comité Militar de la Unión

Europea (EUMC o CMUE), que proporciona asesoría militar al COPS; y el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS o EMUE) que es el órgano técnico militar para la dirección de las operaciones y la evaluación de necesidades. Estos organismos fueron aprobados formalmente en diciembre de 2000 en la cumbre de Niza, y se constituyeron oficialmente en enero del año siguiente.

Para alcanzar el HHG 2003, en octubre de 2000 se elaboró el primer Catálogo de Necesidades que se estructuraba en siete áreas funcionales: mando, control, comunicaciones e inteligencia (C3I); inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento (ISTAR); capacidad de despliegue y movilidad; enfrentamiento efectivo; protección y supervivencia; sostenimiento y logística; y apoyo general.

En noviembre de 2000 se reunió en Bruselas la Conferencia de Compromisos de

Capacidades, en la que los 15 estados miembros de la UE ofrecieron sus contribuciones al HHG 2003. Las ofertas, que se incluyeron en un Catálogo de Fuerzas de la UE, alcanzaban en total más de 100.000 efectivos, 400 aviones y 100 buques, superando con mucho el objetivo propuesto, pero sólo cuantitativamente, puesto que en ciertas áreas funcionales las carencias cualitativas eran muy significativas, hasta el punto de hacer más que dudosa la deseada capacidad de desplegar una fuerza de reacción de volumen significativo y mantenerla el tiempo necesario.

Comparando las necesidades del HHG 2003 con el catálogo de fuerzas comprometido por las naciones, en junio de 2001 se elaboró el Catálogo de Progreso de Helsinki, en el que se relacionaban las carencias aún existentes y se proponía seguir progresando para poder llevar a cabo misiones más ambiciosas.

El Plan de Acción Europeo de Capacidades y el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades

En diciembre de 2001, el Consejo Europeo declaró, en la cumbre de Laeken, la operatividad de la PESD para llevar a cabo operaciones de gestión crisis, aunque se reconocía la existencia de carencias importantes en las capacidades militares.

El instrumento para subsanar estas deficiencias se denominó Plan de Acción Europeo de Capacidades» (*European Capabilities Action Plan*,

o ECAP), que se puso en marcha en marzo de 2002. El ECAP tenía por objeto facilitar la convergencia entre los Estados miembros en materia de equipamiento militar para facilitar el desarrollo y adquisición de equipos. Se dirigía a áreas en las que se detectaban carencias, como transporte aéreo estratégico, helicópteros, protección biológica, química, nuclear y radiológica, fuerzas de operaciones especiales, y otras, creando para cada desarrollo un grupo de proyecto, en el que se integraban voluntariamente los estados miembros que lo deseaban, liderado por uno de ellos.

A partir de marzo de 2003 se estableció el denominado Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, un sistema de monitorización y evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de capacidades y de revisión de los requerimientos, similar al sistema de planeamiento de capacidades de la OTAN, y coordinado con éste.

El Consejo Europeo de Salónica declaró, en junio de 2003, formalmente alcanzado el HHG2003 y la plena capacidad operativa de la Fuerza de Reacción Rápida para toda la gama de misiones Petersberg, aunque reconocía las limitaciones y carencias aún existentes, al mismo tiempo que reiteraba el compromiso de los Estados miembros para superarlas.

El Mando y Control de las operaciones europeas. Los acuerdos Berlín plus

Aparte de los organismos político-militares ya reseñados, que actúan en el nivel político-estratégico, la ejecución de operaciones autónomas de la UE requería de Cuarteles Generales de Operaciones (Operational Headquarters. OHQ) capaces de planear y conducir una misión militar o civil-militar a distancia. La creación de un OHQ europeo chocaba con la reticencia de ciertos estados miembros que no querían duplicar estructuras con las ya existentes de la OTAN. Después de una larga negociación, dificultada por la diferente percepción entre algunos estados miembros sobre la autonomía de ambas organizaciones, y –sobre todo– por las diferencias de criterio entre Grecia y Turquía, en diciembre de 2002 se cerraron los llamados acuerdos Berlín Plus, un conjunto de siete acuerdos por los cuales se daba acceso a la UE a las capacidades de planeamiento y conducción de la OTAN cuando esta organización no desee participar en una operación determinada. El problema es que, a tenor de estos acuerdos, la OTAN se reserva un derecho de seguimiento de la operación e incluso la posibilidad de retirar su apoyo, con lo que,

en la práctica, la UE pasaba a ser subsidiaria de la OTAN en cuanto a la ejecución de operaciones militares se refiere. El veto de un solo miembro de la OTAN puede impedir que este mecanismo se ponga en marcha.

Finalmente, el 17 de marzo de 2003 se llevó a cabo el intercambio de cartas entre los Secretarios Generales de la OTAN y del Consejo de la UE, conteniendo los principios para los procedimientos de consulta y cooperación UE-OTAN. La consecuencia inmediata, ese mismo mes, fue el lanzamiento de la primera operación militar de la UE, la operación *Concordia*, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, dirigida con medios OTAN, que se prolongó hasta diciembre de ese mismo año. La segunda operación UE ejecutada en virtud de los acuerdos Berlín Plus es la operación *Althea* –aún en curso– que relevó en diciembre de 2004 a la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN en Bosnia-Herzegovina.

La segunda posibilidad de dirigir una operación UE es utilizar uno de los cinco OHQ ofrecidos por los estados miembros: El francés en Mont Valérien, París; el británico en Northwood; el alemán en Potsdam, Berlín; el italiano en Roma; y el griego en Larissa. Entre junio y septiembre de 2003, la UE lanzó con este sistema su primera misión completamente autónoma, la operación *Artemis* en la República Democrática del Congo, usando el OHQ francés para el planeamiento y ejecución, puesto que Francia ejercía de nación-marco y era el principal contribuyente en fuerzas. La segunda misión en ese país africano EUFOR RD Congo, entre abril y noviembre de 2006, fue dirigida desde el OHQ alemán. Entre enero de 2008 y marzo de 2009 la operación en Chad/República Centroafricana fue dirigida nuevamente desde el OHQ francés y, finalmente, la operación *Atalanta*, actualmente en curso en aguas de Somalia desde diciembre de 2008, está siendo dirigida desde el OHQ británico en Northwood.

En abril de 2003, Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo propusieron la creación de un OHQ europeo en Tervuren, a las afueras de Bruselas, pero la resistencia de otros estados miembros –que son reticentes a un desarrollo de la PESH fuera del control de la OTAN– abortó esta iniciativa, que fue sustituida en el Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año por un reforzamiento del EMUE y un intercambio de equipos de enlace entre éste y el Cuartel General supremo aliado en Europa (SHAPE).

En cumplimiento de esta decisión, en el año 2005, se alcanzó un acuerdo entre ambas organizaciones para la creación de sendas células permanentes, una de la UE en el Mando Aliado de Operaciones (ACO),

sucesor de SHAPE, para apoyo al planeamiento y conducción de operaciones, y otra de enlace de la OTAN en el Estado Mayor de la UE. Además, ese mismo año se creó en el EMUE una célula civil-militar con la misión de efectuar planeamiento de contingencia y de respuesta a crisis, que podría reforzar el OHQ designado para dirigir una operación, e incluso activar un Centro de Operaciones como embrión de lo que podría ser un Cuartel General de operaciones europeo.

Como consecuencia, desde Enero de 2007 la UE tiene teóricamente una tercera opción para conducir, desde Bruselas, operaciones de tamaño limitado, hasta un grupo de combate (unos 2.000 efectivos), mediante el Centro de Operaciones UE, creado en el seno del EMUE, utilizando parte de su personal como núcleo y aumentándolo con los efectivos procedentes de los estados miembros que deseen participar. Esta capacidad limitada ha hecho que, hasta ahora, el Centro de Operaciones no haya sido usado para dirigir ninguna operación militar.

El problema del mando y control de las operaciones PESD está aún sin resolver, pues en realidad, la UE carece hoy en día de una capacidad propia para planear y conducir operaciones de tamaño medio o medio-grande, ni siquiera dentro de la gama de Petersberg. En el caso de utilizar el sistema Berlín Plus, la independencia y libertad de acción de la UE se ven lógicamente limitadas por el hecho de tener que recurrir a una organización distinta –la OTAN– y recabar el apoyo de países que no son miembros de la UE, aunque la dirección recaiga siempre en el segundo jefe del ACO, que es europeo. En el caso de utilizar un OHQ de los ofrecidos por algún estado miembro, es necesario reforzarlo con personal de los otros países participantes en la operación, que no son miembros de ese Cuartel General ni normalmente han trabajado nunca con él, además de compatibilizar su dependencia nacional con las responsabilidades multinacionales de la misión que dirija.

La Estrategia Europea de Seguridad y el Objetivo Principal 2010. Los Battlegroups

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó en Bruselas La Estrategia Europea de Seguridad (European Security Strategy. ESS) contenida en el documento «Una Europa más segura en un mundo mejor», presentado por el entonces Alto Representante para la PESD, Javier Solana. En este documento se definía el entorno estratégico en el que se mueve la UE, se citaban los riesgos principales para Europa, sus inte-

reses esenciales, sus alianzas, y las estrategias para enfrentarse a esos riesgos, aunque de un modo global y genérico, ya que su propósito era dar una orientación general a la PESD y a la PESD.

La ESS señalaba claramente la necesidad de dar una respuesta rápida a crisis que podrían tener lugar muy lejos del continente europeo, lo que exigía una capacidad de proyección de fuerzas de la que la UE en su conjunto no disponía. La experiencia de la operación Artemis en la República Democrática del Congo demostró que el objetivo de fuerza aprobado en Helsinki no era adecuado para las características de este tipo de misiones. En consecuencia, en junio de 2004, el Consejo Europeo aprobó en Bruselas un nuevo Objetivo de Fuerza, el *Headline Goal 2010 (HG2010)*, en el que se ponía más énfasis en el aspecto cualitativo de las capacidades que en su mera entidad cuantitativa, enfocando los requerimientos hacia la plena interoperabilidad de las fuerzas, los materiales, y las estructuras de mando de los estados miembros, junto con una mayor capacidad de despliegue, proyección y sostenimiento.

El HG2010 incluye el concepto de agrupaciones tácticas o grupos de combate (*Battlegroups*) que fue presentado por primera vez por Francia, Alemania y Reino Unido en la cumbre de 2004 en Berlín. Los grupos de combate se articulan en torno a una unidad tipo Batallón con elementos de apoyo y de servicios hasta una entidad aproximada de 1500 efectivos. Deben ser capaces de desplegar en 10 días fuera del territorio europeo para realizar todas las misiones de gestión de crisis, incluidas misiones de combate, y ser sostenibles hasta 4 meses con reabastecimiento.

Aunque las necesidades iniciales se estimaban en nueve de estos grupos, en la Conferencia de Compromisos de Capacidades militares, celebrada en Bruselas en noviembre de 2004, veinte naciones ofrecieron capacidades para formar trece grupos de combate, nueve de ellos multinacionales. Actualmente existen un total de dieciséis de estas unidades en las que participan de una forma u otra todos los estados miembros de la UE excepto Malta, incluidos los considerados neutrales como Austria, Finlandia o Suecia, así como terceros países –Noruega, Turquía– que no forman parte de la UE. En el Anexo I se relacionan los *Battlegroups* ofrecidos a la UE.

Desde 2007 dos de estos grupos de combate se encuentran activados por rotación durante seis meses para su posible despliegue rápido. No obstante, ninguno de ellos ha sido desplegado aún, lo que ha suscitado discusiones entre los estados miembros y dudas sobre su eficacia

real. Durante la crisis en Congo, en 2008, Francia propuso el envío de un grupo de combate a la zona de Kivu pero las reticencias de Alemania y Reino Unido impidieron su despliegue.

Este es un ejemplo más de que los estados miembros de la UE se reservan siempre la decisión sobre cuántas fuerzas y de qué tipo desean desplegar en cada caso concreto, con independencia de las previsiones, compromisos, u objetivos de fuerza que hayan aprobado previamente. No bastará por tanto con mejorar las capacidades militares de la Unión, ni siquiera con incrementar su interoperabilidad su capacidad de actuar en multinacional, sino que será necesario acordar y cumplir unos criterios de despliegue aceptados por todos, que funcionen con un cierto automatismo. De otro modo será prácticamente imposible cumplir en la práctica plazos de despliegue tan breves como los que están previstos para los grupos de combate incluidos en el HG2010.

LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

Prácticamente coincidiendo con la adopción del HG2010 se puso en marcha, en julio de 2004, la Agencia Europea de Defensa (European Defence Agency. EDA) para desarrollar las capacidades militares, impulsar la investigación y desarrollo tecnológico en el campo de la defensa, promover la cooperación en materia de armamento, y crear un mercado europeo de equipos de defensa competitivo, reforzando la base industrial y tecnológica de la defensa europea.

Estas funciones tienen por finalidad mejorar el rendimiento de la defensa europea, promoviendo la coherencia entre los estados miembros. Un enfoque integrado del desarrollo de capacidades contribuirá a que los requerimientos futuros estén mejor definidos y puedan dar lugar a colaboraciones en armamentos, investigación y desarrollo, o incluso en el campo operativo. Además, una mayor colaboración ofrecerá oportunidades para una reestructuración industrial y para avanzar hacia una demanda y un mercado a escala continental que puedan ser competitivos a nivel mundial.

La estructura y las tareas de la EDA

La EDA es una agencia de la Unión Europea. La Alta Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, Ca-

therine Ashton, es la máxima responsable de la agencia y la presidenta su órgano de decisión, el Consejo de Dirección, compuesto por los ministros de defensa de los 26 estados miembros participantes (todos menos Dinamarca que desde el Tratado de Maastricht tiene una cláusula de exclusión en todos los asuntos referidos a la seguridad y defensa), y por la Comisión Europea. El Consejo de Dirección se reúne regularmente también a nivel de Directores nacionales de armamento, Directores de capacidades, o Directores de I+D. El Consejo de dirección actúa bajo la autoridad del Consejo Europeo y dentro de las directrices que éste le proporciona.

La Agencia se proyecta hacia el exterior. Sus «accionistas» son los estados miembros y las partes interesadas en sus resultados incluyen al Consejo y a la Comisión, así como a terceras partes como la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR) y la OTAN. La agencia tiene una relación especial con Noruega, a través de un acuerdo administrativo.

Los cometidos de la Agencia son los siguientes:

- Trabajar para lograr un enfoque más comprehensivo y sistemático en la definición y consecución de las capacidades militares de la PESD.
- Promover el I+D europeo de defensa como instrumento esencial tanto para sanear la base industrial y tecnológica de la defensa, como para definir y satisfacer futuros requisitos de capacidades, lo que incluirá el uso cooperativo de los fondos nacionales en el contexto de las prioridades identificadas por la estrategia europea de I+D de defensa.
- Impulsar la cooperación europea en equipos de defensa, tanto para contribuir a las capacidades militares de la Unión, como para contribuir a la reestructuración de la industria europea de defensa.
- Colaborar con la Comisión Europea en el avance hacia un mercado europeo de equipos de defensa internacionalmente competitivo.

Su primer gran resultado fue la aprobación por los Ministros de Defensa, en noviembre de 2005, de un Código de Conducta voluntario sobre la adquisición de equipos de defensa que rompió por primera vez la práctica establecida de excluir este sector de las reglas de competencia transfronteriza que se aplican al resto de las adquisiciones públicas en los estados miembros. El Código de Conducta pasó a ser operativo el 1 de Julio de 2006, y desde entonces los estados miembros publican sus

concursos en un boletín electrónico de la EDA, aunque siguen subsistiendo ciertos sectores, como el nuclear, que están excluidos por razones de seguridad nacional.

La EDA dirige más de 40 proyectos de investigación y desarrollo tecnológico. En noviembre de 2006 se aprobó un programa básico de I+D para desarrollar nuevas tecnologías de protección para las fuerzas armadas europeas, con un presupuesto de más de 55 millones de euros aportados por 20 países. Anualmente, se acuerda un plan de trabajo que recoge las etapas a llevar a cabo en ese año de los proyectos ya en marcha y el inicio de otros nuevos, especialmente en relación con la estrategia europea de I+D.

La Visión a Largo Plazo y el Plan de Desarrollo de Capacidades

La EDA publicó en octubre de 2006 la Visión a Largo Plazo (Long-Term Vision. LTV), un informe elaborado para servir de guía a los encargados del planeamiento de la defensa para desarrollar las capacidades militares que la PESD requerirá en un horizonte de 20 años, en un entorno cada vez más complejo y demandante. La LTV fue aprobada por los Ministros de Defensa de la UE en la reunión del panel de dirección de la EDA en Levi, Finlandia, aunque con carácter inicial y no normativo.

La LTV intenta contestar a las preguntas de cómo será el mundo en 2025, cómo serán las operaciones PESD, qué herramientas serán entonces necesarias para apoyar la Estrategia Europea de Seguridad, y a qué problemas y dilemas tendrán que enfrentarse los encargados del planeamiento de la defensa. En definitiva, en palabras de Javier Solana –en ese momento responsable máximo de la EDA–, se trata de una referencia para saber qué decisiones es necesario tomar ahora para que en la tercera década de este siglo la UE disponga de las capacidades militares que requiera y posea la adecuada base tecnológica e industrial.

Basado en la LTV, en Julio de 2008 los 26 estados miembros de la EDA aprobaron el Plan de Desarrollo de Capacidades (Capability Development Plan. CDP), que define las necesidades y prioridades militares futuras de la PESD, y acordaron utilizarlo como guía de las futuras inversiones nacionales en equipos de defensa y para buscar oportunidades de colaboración.

El CDP contiene propuestas prácticas pero no pretende constituir un plan supranacional, sino un apoyo a los planes nacionales que fa-

cilite su coordinación. Identifica 24 áreas de actuación que necesitan ser desarrolladas o mejoradas, de las cuales a finales de 2008 se acordaron los calendarios y presupuestos para actuar sobre las doce siguientes:

- Medidas para contrarrestar los sistemas portátiles de defensa aérea.
- Operaciones informáticas.
- Medidas antiminas en áreas del litoral marítimo.
- Enfoque global e implicaciones militares.
- Inteligencia militar humana y formación cultural y lingüística.
- Inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento.
- Apoyo médico.
- Defensa nuclear, biológica, química y radiológica.
- Apoyo logístico a terceros.
- Medidas para defensa contra material explosivo.
- Incremento de la disponibilidad de helicópteros.
- Capacitación informática.

La puesta en marcha del CDP ha significado la absorción de los programas del ECAP por parte de la EDA que pasa a ser la agencia responsable única del estudio y desarrollo de las capacidades militares de la UE, aunque la ejecución de los proyectos concretos es responsabilidad de las naciones que participan en ellos, en ocasiones a través de organizaciones multinacionales como es el caso de la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR) –formada por seis estados miembros– en el desarrollo del avión de transporte Airbus A-400-M y otros proyectos. Desde 2009 el CDP se concreta en programas de trabajo anuales basados en la Estrategia Europea de Investigación y Desarrollo Tecnológico, la Estrategia Europea de Cooperación Arma-mentística y la Estrategia Europea sobre una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa, todas ellas aprobadas por la EDA en 2008.

Las nuevas directrices políticas y su influencia en el desarrollo de las capacidades militares

Ante la evidente dificultad de aprobar a 27 una nueva Estrategia Europea de Seguridad, el Consejo Europeo de diciembre de 2008 aprobó en Bruselas el documento: «Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer

Seguridad en un mundo en evolución» El nuevo documento, presentado por el Alto Representante para la PESD, es una revisión in-

formal de la EES de 2003, a la luz de la situación actual, que contiene propuestas para mejorar su aplicación en los siguientes aspectos: coordinación y visión estratégica en la adopción de decisiones; adecuación de las estructuras de mando y capacidades de los Cuarteles Generales; colaboración y reparto de responsabilidades en capacidades militares esenciales y escasas como el transporte aéreo estratégico, helicópteros, medios espaciales y de vigilancia marítima; desarrollo de una industria competitiva de defensa bajo impulsos de la EDA, etc.

Este mismo Consejo Europeo aprobó tres declaraciones: sobre el Refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, sobre el Refuerzo de la Seguridad Internacional y sobre el Refuerzo de Capacidades. Estas tres declaraciones constituyen una auténtica guía política para el desarrollo de la PESD en el futuro inmediato.

La declaración sobre el refuerzo de las capacidades describe medidas concretas que es necesario poner en marcha con carácter inmediato, como son:

- Mejorar la proyección de las fuerzas en las operaciones a través de la modernización de helicópteros y la formación de las tripulaciones mediante el programa de entrenamiento táctico conducido por la EDA, así como la creación de una unidad multinacional de aviones A-400-M.
- Incrementar la obtención de información y la elaboración de inteligencia de origen espacial, mediante el envío de imágenes de los satélites Helios 2 y Cosmos Skymed al centro de Satélites de la UE en Torrejón (España) y la preparación de una nueva generación de satélites de observación (Programa Musis).
- Aumentar la protección de las fuerzas y su eficacia en las operaciones, mediante el lanzamiento por la EDA de un programa de retirada de minas marítimas que reemplace en 2018 los actuales sistemas, y con la puesta en marcha de un proyecto de avión no tripulado de vigilancia.
- Mejorar la interoperabilidad y la capacidad de trabajar conjuntamente, mediante el intercambio de oficiales y la mejora del funcionamiento del Colegio de Seguridad y Defensa de la UE

Estas iniciativas deben ser llevadas a cabo a través de mecanismos de especialización, de *pooling*, y del reparto equitativo de costes entre los participantes voluntarios en cada proyecto.

LAS CAPACIDADES MILITARES EN EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el pasado 1 de diciembre, introduce reformas muy importantes tanto en el Tratado de la Unión Europea (TUE) como en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que pasa a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Algunas de estas modificaciones impulsan de forma significativa la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), aumentando las competencias y responsabilidades del nuevo Alto Representante para los Asuntos Exteriores y la Política Común de Seguridad y dotando a esta Política de nuevos medios como el Servicio Europeo de Acción Exterior que será puesto en marcha en los próximos meses. En el ámbito específico de la PESD, que pasa a llamarse con el nuevo tratado Política Común de de Seguridad y Defensa (PCSD) hay menos novedades, pero prácticamente todas las que hay están dirigidas a la mejora de las capacidades militares y civiles de la Unión y de sus estados miembros para llevar a cabo las misiones que en el propio tratados se asumen.

El artículo 43 del TUE consolidado tras las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa, describe las misiones de la PCSD, que podrán ser llevadas a cabo con medios civiles y militares: actuaciones conjuntas en materia de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, 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. La primera, tercera y última de estas categorías, son nuevas respecto a las formulaciones anteriores, por lo que el conjunto ha venido a llamarse misiones Petersberg Plus. El TUE dice además que 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. Es evidente que más misiones requieren más capacidades, de nuevo no solo cuantitativas sino sobre todo cualitativas, para poder llevar a cabo ciertas tareas especializadas.

No sucede lo mismo con la cláusula de asistencia mutua, contenida en el Artículo 42.7 del TUE consolidado, ya que esta cláusula, muy similar al Artículo V del Tratado de Bruselas modificado, es más nominal que real al hacer recaer como aquél la responsabilidad de la defensa colectiva en la OTAN *«que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el*

organismo de ejecución de ésta». En consecuencia ni el TUE ni el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea contienen disposición alguna que permita desarrollar la cláusula de asistencia mutua, y que de existir tendría sin duda efectos decisivos en los requerimientos de capacidades militares de la Unión.

El Tratado de Lisboa da carta de naturaleza al más alto nivel a la Agencia Europea de Defensa, que ya está activa como hemos visto desde hace más de 5 años, e instituye la Cooperación Estructurada Permanente como vía de cooperación entre los estados miembros que asuman mayores compromisos en el desarrollo de capacidades de defensa. Estos son los dos instrumentos básicos que permitirán a la Unión avanzar en el camino de la mejora de estas capacidades.

La Cooperación Estructurada Permanente y su influencia en las capacidades militares

La Cooperación Estructurada Permanente es la novedad más importante que introduce el Tratado de Lisboa en materia de la PCSD. Se trata de una especie de cooperación reforzada muy especial, puesto que ya no necesita la aprobación del Consejo al estar incluida en el propio tratado, y sus objetivos y funcionamiento están predeterminados. Su puesta en marcha se hará dentro de los tres meses siguientes a la solicitud de los estados miembros que deseen integrarse en ella.

Según el artículo 42.6 del TUE consolidado, 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. Para ello, los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente y que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Una novedad importante es que si un Estado miembro participante ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, el Consejo podrá adoptar una decisión por la que se suspenda la participación de dicho. Asimismo –y esto es igual

para todas las cooperaciones reforzadas– si un Estado miembro participante decide abandonar la cooperación estructurada permanente, notificará su decisión al Consejo, que tomará nota de que ha finalizado la participación de ese Estado miembro.

El Protocolo (10) que regula esta cooperación señala en su artículo 1 que estará abierta a todos los Estados miembros que se comprometan, desde la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa:

- a) A 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 Europea de Defensa; y
- b) A estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica (Battlegroup), con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender las misiones definidas en la PCSD, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días.

Ahora mismo, estos requisitos son cumplidos por 26 de los 27 estados miembros de la UE –todos menos Dinamarca que no pertenece a la EDA– por lo que esta cooperación puede ser absolutamente inclusiva y estaría lejos, por tanto, de ser un instrumento para que ciertos países, los más proclives a la integración en materia de defensa, avancen hacia mayores compromisos mutuos. De hecho, el propio tratado deja bien claro que la cooperación estructurada permanente no afectará a la ejecución de las misiones de la PCSD ni a sus procesos de decisión.

Se trata por tanto exclusivamente de potenciar el desarrollo de capacidades comunes de defensa. El artículo 2 del Protocolo señala que los países que formen parte de esta cooperación se comprometerán:

- a) A cooperar, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con miras a la realización de objetivos acordados relativos al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa, y a revisar periódicamente dichos objetivos en función del entorno de seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión.

- b) A aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, en particular armonizando la determinación de las necesidades militares, poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa, y propiciando la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística;
- c) A tomar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, en particular mediante la definición de los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas, incluida la posible revisión de sus procedimientos decisorios nacionales;
- d) A cooperar para garantizar que toman las medidas necesarias para colmar, entre otras cosas mediante planteamientos multinacionales y sin perjuicio de los compromisos que hayan contraído en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades; y
- e) A participar, 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.

La Cooperación Estructurada Permanente se convierte así, en combinación con la EDA, en un instrumento total para el desarrollo de las capacidades de defensa de la Unión en todos los campos, con la participación en mayor o menor medida de todos los estados miembros que lo deseen. A lo único que esta iniciativa no puede sustituir es al análisis estratégico de la implicación de la UE en asuntos de seguridad y defensa y a la planificación racional de las capacidades que se derivará de aquél.

Los grupos pioneros y los grupos de proyecto

Es evidente que no todos los estados miembros de la UE tienen las mismas posibilidades de avanzar en el desarrollo de capacidades de defensa, ni tampoco la misma voluntad política de hacerlo en un marco integrador. Para superar estas diferencias, que podrían llegar a paralizar una CEP a 26, hay alternativas como el lanzamiento de proyectos ad-hoc y la constitución de grupos pioneros que avancen más rápidamente en la mejora y puesta en común de sus capacidades.

En el segundo semestre de 2008, la presidencia rotatoria francesa del Consejo Europeo propuso el lanzamiento de diferentes proyectos *ad hoc*, centrados en capacidades y abiertos a todos los estados miembros

siguiendo el formato de participación voluntaria. Alguno de los programas cooperativos lanzados por la Presidencia francesa está todavía en estado de «definición operativa», como el futuro helicóptero pesado o el proyecto de limpieza de minas. En algunos otros casos, la fase de predefinición ha terminado y el programa debe ser ahora lanzado, como el programa de los satélites de observación MUSIS, incluido ya en el CDP. Se trata en cada caso de la creación de una *coalition of the willing*, con el impulso de la Presidencia y la utilización de la AED como caja de herramientas. En el futuro próximo, hay posibilidades para otros programas de este tipo. Para ello, las sucesivas presidencias rotatorias del Consejo deberían tratar de lanzar nuevos programas con este formato si hay oportunidades, y –adicionalmente– cada presidencia deberá gestionar, en términos de eficiencia e integración, los programas de este tipo lanzados durante las anteriores, algo necesario en términos de coherencia y continuidad de esfuerzos en este campo.

El otro sistema es la creación de grupos pioneros, que establezcan entre ellos reglas más demandantes, actuando en el seno de la CEP o coordinados simplemente por la EDA. Los criterios que podrían cumplir estos grupos podrían ser, entre otros: un mayor porcentaje de gasto del presupuesto de defensa dedicado a la adquisición de e quipos de defensa, que podría alcanzar el 35%; la dedicación del 2% del presupuesto de defensa a proyectos de investigación y desarrollo tecnológico; un mayor porcentaje de fuerzas desplegadas sobre el total de efectivos, que podría situarse en el 8%; la progresiva libre circulación de productos de defensa entre los miembros del grupo; la constitución de unidades militares multinacionales; y la puesta en común de capacidades (*pooling*) y la especialización.

Como en otros ámbitos de la construcción europea, la constitución de grupos de estados miembros que avanza más rápidamente en un campo comunitario, tendrá un efecto dinamizador sobre el resto y arrastrará posteriormente a los más lentos en el camino de la mejora y puesta en común de las capacidades de defensa de la Unión, sin perjuicio de los mecanismos oficiales existentes.

LAS UNIDADES MULTINACIONALES EUROPEAS

Las capacidades funcionales actúan como multiplicadores de la fuerza o son requisitos para que ésta pueda proyectarse y cumplir su misión.

Pero en definitiva, la resolución de las crisis que tienen un componente militar requiere el despliegue de unidades sobre el terreno, capaces de llevar a buen fin la misión asignada. Los Battlegroups son evidentemente, por su entidad, sólo un primer escalón de este despliegue que deberá ser completado, en muchos casos con fuerzas de entidad muy superior, las cuales –en el caso de la UE– pertenecerán lógicamente a más de un estado miembro.

La eficacia de estas unidades una vez desplegadas dependerá en buena medida de su capacidad para actuar juntas y por tanto de la interoperabilidad, no solo de sus equipos, sino también de sus procedimientos, así como del mejor entendimiento entre ellas. La conciencia de esta realidad llevó a algunos estados miembros de la UE a tratar de constituir desde tiempo de paz unidades multinacionales de carácter permanente, con diferentes características y grados de integración según los casos, que lanzaban además una señal de cohesión política y solidaridad en el campo de la seguridad ante las incertidumbres que siguieron al final de la guerra fría y la permanente limitación de los presupuestos de defensa nacionales.

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

Unidades multinacionales actualmente existentes

Aunque la primera unidad multinacional europea data de 1973, es a partir de los años 90 cuando se empiezan a formar en Europa un cierto número de fuerzas militares multinacionales con distintos grados de integración y diferentes configuraciones. Muchas de ellas se crean en el seno de la OTAN para hacer frente al cambio de estructura de fuerzas y a la reducción del número de unidades militares que siguió al fin de la guerra fría, como es el caso del Cuerpo de Ejército Aliado de Reacción Rápida (ARRC). Otras pretenden mejorar las capacidades puramente eu-

ropeas y facilitar la integración militar con vistas a reforzar la autonomía europea en el campo de la defensa, primero en el marco de la UEO, y a partir de 1999 al servicio de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), de la Unión Europea (UE). No obstante, generalmente tanto unas como otras están a disposición de ambas organizaciones e incluso de su uso directo en el marco de Naciones Unidas (NU) o de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), si así lo deciden las naciones que las forman.

En el Anexo II figura una relación de las unidades multinacionales europeas más importantes actualmente existentes, de las que se excluyen –por las razones ya apuntadas– los Battlegroups. Las diferencias entre ellas son muy importantes, empezando por el nivel de compromiso aceptado por las naciones de las que proceden las fuerzas que las componen, que va desde las que tienen unidades integradas –casos excepcionales– como la Fuerza anfibia anglo-holandesa o la Brigada franco-alemana, pasando por aquéllas que tienen unidades asignadas en permanencia, como el ARRC, aunque en la realidad puedan integrar otras diferentes, hasta las que sólo tienen fuerzas identificadas o señaladas que varían según la situación, algunas de las cuales han evolucionado desde las categorías precedentes, como es el caso del Eurocuerpo.

Otra diferencia importante afecta al número de las naciones-marco que son responsables de la gestión y de la decisión para su empleo, que varían entre las fuerzas que tienen una sola nación-marco, como el ARRC, pasando por dos –Fuerza Anfibia hispano-italiana, Cuerpo de Ejército germano-holandés–, tres –Cuerpo de Ejército Noreste–, cuatro –Eurofuerzas–, hasta seis –el Eurocuerpo después de la integración de Polonia–. Como las decisiones, especialmente las relativas a su empleo, tienen que ser tomadas por unanimidad es evidente que cuanto mayor sea el número de naciones-marco más difícil será la gestión de la fuerza, especialmente si no existe entre ellas una gran cohesión política y una visión común de los asuntos de seguridad y defensa.

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

Existen fuerzas multinacionales terrestres, navales y aéreas pero no conjuntas. Las estructuras conjunto-combinadas sólo están previstas en operaciones, bien en el marco de la Fuerza Conjunto-Combinada de la OTAN, bien en el despliegue de los Grupos de Combate (Battlegroups) de la UE. Esto no facilita evidentemente el adiestramiento conjunto, pero permite una gran flexibilidad en la configuración según las exigencias de cada operación.

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

La creación de nuevas unidades multinacionales

Las fuerzas multinacionales tienen evidentes ventajas técnicas y políticas. No obstante, la experiencia en operaciones reales ha demostrado que su empleo en la configuración que tienen en tiempo de paz, es decir con las unidades que tienen asignadas o señaladas, no es habitual, ya que las naciones se reservan la decisión de empeñar en cada operación aquellas fuerzas que consideran más convenientes o que tienen disponibles en ese momento, con independencia de la estructura a la que teóricamente hayan sido asignadas. Además, lo normal es que en una operación participen más países de los que forman cualquiera de las unidades multinacionales existentes, con lo que la estructura de fuerzas lógicamente varía. Esta experiencia ha hecho que el interés por la creación de unidades multinacionales permanentes haya ido disminuyendo y las iniciativas para crear nuevas fuerzas han ido decreciendo hasta el punto de que en la última década no ha habido ninguna nueva de entidad importante, excepto la Fuerza de Gendarmería Europea, que no es propiamente militar y los Grupos de Combate (Battlegroups) de la Unión

Europea, que son un caso aparte pues sólo adquieren su configuración completa en los períodos de activación.

Más fácil es que se empleen Cuarteles Generales multinacionales permanentes para formar el esqueleto de las estructuras de mando de una operación multinacional, aumentándolos con personal procedente de las naciones participantes en la operación que no forman parte de él en tiempo de paz, con lo que se aprovecha la experiencia de trabajo en común acumulada por ese Cuartel General durante su existencia y se le proporciona además una ocasión inmejorable de desarrollar su capacidad operativa en una misión real. El empleo de un Cuartel General permanente en una operación real tiene además la ventaja de que ya está constituido y su despliegue puede ser mucho más rápido que si es necesario crear uno ad-hoc. Por otra parte, su estructura ya está consolidada y los puestos repartidos, aunque haya que hacer sitio a personal procedente de otras naciones, lo que evita muchos problemas a la hora de configurarlo.

Como consecuencia, las fuerzas multinacionales europeas están evolucionando hacia la constitución de Cuarteles Generales desplegados rápidamente, modulares y polivalentes capaces de asumir distintos papeles o distintos niveles de mando, según la misión de que se trate y la organización para la que actúen (OTAN, UE, UN), y de encuadrar fuerzas muy diversas en cantidad y calidad de acuerdo con la respectiva orden de activación. Con ello se gana en flexibilidad y se evita tener recursos paralizados porque no se adecuan exactamente a la misión, que era uno de los inconvenientes de este tipo de fuerzas en los casos en los que tenían unidades asignadas en permanencia.

Integración y estructuración de las unidades multinacionales

Las fuerzas multinacionales son un claro símbolo político de la voluntad de integración de los estados miembros de la UE en un campo muy sensible, en el que las reticencias a ceder soberanía nacional o capacidad de decisión a favor de instancias europeas constituyen aún un obstáculo fundamental. Será difícil que las naciones europeas acepten una integración total de sus unidades militares en unas fuerzas armadas europeas unificadas, al menos a medio plazo. Pero la progresiva constitución de fuerzas multinacionales, de acuerdo con un plan común, hasta que llegue un momento en que todas o la mayoría de las unidades operativas de los estados miembros formen parte de alguna, puede sustituir perfec-

tamente a esa integración formal si de forma paralela se establecen las estructuras de mando europeas que puedan dirigirlas y siempre que la voluntad política de las naciones permita su adiestramiento permanente y su empleo automático cuando la decisión comunitaria lo demande.

La solución más realista es limitar la integración militar multinacional a los Cuarteles Generales de la fuerza, creando un *pool* de fuerzas a su disposición, lo más amplio posible, poniendo así en marcha una estructura común y coherente a nivel europeo que pueda ser empleada de forma flexible mediante la activación del o de los Cuarteles Generales necesarios para cada caso, asignándoles las fuerzas que necesiten para la operación de que se trate. Naturalmente, en este sistema, será difícil que todos hayan tenido un adiestramiento común por lo que la unificación de programas y doctrina será más necesaria que nunca.

Esa incipiente estructura europea de fuerzas debería empezar por la racionalización y la integración hasta donde sea posible, de los Cuarteles Generales y fuerzas multinacionales actualmente existentes, que en la práctica no tienen apenas relación, excepto en el caso de la Brigada franco-alemana que está, teóricamente, bajo el control operativo del Eurocuerpo. El hecho de que este último, el Cuartel General de más entidad y con más experiencia entre las unidades multinacionales puramente europeas –capaz de asumir el papel de componente terrestre de una fuerza desplegada– no tenga relación orgánica alguna con Eurofor, otro Cuartel General terrestre multinacional de entidad inferior, es un claro ejemplo de la falta de coordinación entre estas unidades que han sido creadas por iniciativa de ciertas naciones, sin responder a un plan lógico o a una finalidad clara. La racionalización de estas estructuras, de acuerdo con un esquema eficaz, y la progresiva asignación de unidades operativas de los estados miembros de la UE a esa estructura racional deberían conducir en el futuro a una mayor sinergia de los recursos nacionales de defensa –siempre escasos– y a una mejora exponencial de las capacidades militares europeas.

MIRANDO AL FUTURO

El camino de la mejora de las capacidades militares comunes de la UE, emprendido en Helsinki en diciembre de 1999, ha cubierto hasta ahora un tramo muy importante de su recorrido. No obstante, es evidente que la Unión está aún lejos de haber alcanzado la capacidad que

necesita para llevar a cabo las misiones que ha asumido en seguridad y defensa, y avanzar hacia su completa autonomía en este campo. Las carencias y limitaciones subsisten aún, tanto en la capacidad de mando y control, como en la cantidad y calidad de las unidades militares disponibles y por supuesto en algunas áreas funcionales que son esenciales para la realización de las misiones que el nuevo escenario estratégico demandará cada vez más.

La Agencia Europea de Defensa, con más de cinco años ya de rodaje, y la Cooperación Estructurada Permanente, cuando se ponga en marcha, son instrumentos muy adecuados para dar el impulso definitivo a la consecución y estructuración de unas capacidades de defensa que permitan a la UE convertirse en un actor global creíble y relevante en el escenario estratégico multilateral que ahora se abre, a un nivel cercano al de otras potencias globales como EEUU o China. Como efecto añadido, y de extraordinaria importancia, estos avances servirán para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea creando un mercado europeo único de equipos de defensa, competitivo a nivel mundial. Todo ello producirá en definitiva un sinergia entre las capacidades de los estados miembros de la Unión que redundara en un aprovechamiento mucho mejor de los recursos –siempre escasos– que se pueden dedicar a la defensa. Se trata por tanto de gastar mejor, no de gastar más.

No obstante, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hay varios campos que aún están abiertos y tienen recorrido suficiente como para contribuir de forma importante a la mejora actualmente en marcha de las capacidades de defensa, y que son además perfectamente compatibles con el tratado aunque no sean mencionados específicamente por éste. A continuación, y sin ánimo de ser exhaustivos, se citan algunos de ellos que podrían suponer cambios decisivos en la eficacia y credibilidad de la Política Común de Seguridad y Defensa europea (PCSD) en un horizonte aproximado de 10 o 15 años.

El Libro Blanco de la defensa europea. Hacia un Objetivo de Fuerza 2020

La Estrategia Europea de Seguridad (ESS), de diciembre de 2003, es un documento demasiado general para servir de guía al desarrollo de la PCSD, aunque sus principios sean naturalmente aplicables. Además de sus revisiones periódicas, que no pueden ser sustituidas por un informe sobre su implementación como el aprobado por el Consejo Europeo en

diciembre de 2008, la ESS debe ser desarrollada en aspectos sectoriales, y más concretamente como primera prioridad en el campo específico de la seguridad y la defensa.

Las decisiones y acciones comunes en el campo de la PCSD no pueden tomarse con criterios coyunturales y dispersos, sino de acuerdo con un plan preestablecido que señale claramente los riesgos, prioridades estratégicas y geográficas y los criterios de empleo de las capacidades civiles y militares. De igual modo, la mejora de estas capacidades no puede ser fragmentaria sino que debe responder a un esquema de desarrollo que responda fielmente al análisis de la situación futura y de los requerimientos que esta situación producirá.

Se hace necesario por tanto la redacción de un Libro Blanco de la seguridad y la defensa europea que haga un estudio pormenorizado de las necesidades europeas en este campo y una proyección del desarrollo de las capacidades necesarias. El resultado final deberá ser la elaboración de un nuevo Objetivo Principal de Fuerza, para el horizonte de 2020, mucho más fundamentado que los anteriores en el análisis de riesgos, amenazas y respuestas posibles, incluyendo criterios de intervención y despliegue aceptados por todos los estados miembros para evitar problemas como los que están surgiendo con el despliegue en operaciones de los Battlegroups ya constituidos.

La declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de Capacidades, de diciembre de 2008, puede considerarse un avance de las misiones que la PCSD debería estar capacitada para emprender en el futuro, sin perjuicio de que el resultado del análisis del Libro Blanco pueda modificarlas. En este documento se mencionan las tareas concretas que deberá ser capaz de efectuar la UE en los años venideros: desplegar 60.000 hombres en 60 días para una operación principal; planificar y llevar a cabo simultáneamente dos operaciones de estabilización y reconstrucción importantes durante al menos dos años; dos operaciones de respuesta rápida de duración limitada; una operación de emergencia para la evacuación de ciudadanos europeos en menos de diez días; una misión de vigilancia/interdicción; una operación de asistencia humanitaria cívico-militar con duración de hasta 90 días, y cerca de una docena de misiones civiles de PESD, incluida una gran misión (con hasta 3.000 expertos) de varios años de duración.

Este nivel de ambición, o el que en su caso confirme la conclusión del Libro Blanco, debería ser la verdadera guía, una vez desarrolladas

sus implicaciones concretas, tanto para la preparación de la fuerza como para la puesta en marcha de proyectos comunes de equipos militares.

La doctrina y procedimientos comunes y la formación europea de profesionales

La intervención militar multinacional en operaciones complejas, normalmente con poco tiempo de preparación, demanda que las unidades que intervengan tengan una interoperabilidad no solo de equipos, sino también de doctrina y procedimientos de modo que puedan actuar juntas sin problemas mayores. La redacción de doctrina y reglamentos, únicos y comunes para las fuerzas armadas de los estados miembros –basados en los documentos OTAN ya existentes–, empezando por las unidades de mayor nivel y su adopción progresiva por parte de los países miembros, sería de una ayuda inestimable en la mejora de este tipo de interoperabilidad.

La cooperación en formación de profesionales entre las fuerzas armadas de los estados miembros puede ser también un excelente medio de contribuir a la interoperabilidad «intelectual» y mejorar la eficacia de la actuación combinada. El aumento de convivencias, invitaciones y cursos de formación o especialización, junto con un ambicioso programa de intercambios militares similares al programa Erasmus o Sócrates, facilitará enormemente el conocimiento y el entendimiento mutuo, esenciales en operaciones multinacionales. La formación en lengua inglesa, verdadera *lingua franca* militar, debería alcanzar al 100% de los oficiales y suboficiales y al menos al 75% de la tropa.

El Colegio Europeo de Seguridad y Defensa –creado por una decisión de septiembre de 2004– cuya actividad presencial es muy limitada, debería dar paso a la creación de una Escuela Militar Europea en la que oficiales, suboficiales y tropa seleccionada de los países miembros reciban un complemento a su formación nacional, en sus respectivos niveles, para poder interoperar con los ejércitos de otros países miembros, así como cursos de especialización comunes. Además, podrían adoptarse módulos comunes para la formación de todos los ejércitos nacionales sobre defensa y seguridad europeas que se impartieran en las respectivas Escuelas nacionales.

Finalmente, sería necesario adoptar estándares comunes para el adiestramiento y evaluación de unidades, así como poner en marcha un

programa de ejercicios conjunto y combinado que cubra el total de las fases avanzadas del adiestramiento de las unidades señaladas o asignadas a fuerzas multinacionales, o cuya participación en misiones PCSD esté prevista.

La dirección política y las capacidades autónomas de mando y control

Nueve operaciones de la UE total o parcialmente militares –de las cuales hay cuatro actualmente en marcha–, los numerosos proyectos en el campo de la defensa en los que los estados miembros o parte de ellos están embarcados, y las nuevas perspectivas que ofrece el Tratado de Lisboa, son buenas razones para la institucionalización de un Consejo de Ministros de Defensa de la Unión Europea –que en realidad se viene reuniendo ya con carácter esporádico e informal– bien sea con una formación específica, algo más difícil de conseguir, o como un formato particular del Consejo de Relaciones Exteriores. La institucionalización del Consejo de Defensa, que sería presidido también por la Alta Representante permitiría hacer un seguimiento y emitir directrices regularmente para el desarrollo de la PCSD.

En el siguiente nivel, el operacional, los instrumentos de Mando y Control de los que puede disponer la UE son, en la actualidad, claramente insuficientes para respaldar la PCSD y resolver, sin ayuda externa, las crisis que pueden afectar directamente o indirectamente a la Unión, y que sean objeto de una acción común. Ni el acceso a medios OTAN, en virtud de los acuerdos Berlín Plus ni el recurso a Cuarteles Generales nacionales pueden ser soluciones permanentes. La limitada capacidad del Centro de Operaciones de la UE lo convierte en claramente deficitario en cuanto a las capacidades que se requerirán en un escenario global cada vez más demandante.

Sería necesario, por tanto, abordar la creación de un Cuartel General Europeo de Operaciones (EOHQ), capaz de llevar a cabo la planificación y dirección de operaciones conjuntas y combinadas de los países miembros. Debe tener la capacidad inicial de planificar y dirigir una operación de gran envergadura o dos de entidad media simultáneamente, sin límite temporal, hasta llegar, cuando alcance su plena operatividad, a poder dirigir dos operaciones mayores o una mayor y dos de tamaño medio simultáneamente. Puede hacerse sobre la base de alguno de los de este nivel ofrecidos actualmente a la UE por parte de cinco Estados miem-

bros, mediante su multinacionalización permanente, pero ésta no es una buena solución ya que siempre mantendría su dependencia nacional, además de la multinacional, y el país de origen tendría lógicamente una aportación mucho mayor que el resto. Se trataría más bien de resucitar la iniciativa de Tervuren, aprobada el 29 de abril de 2003 por Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, que fue finalmente abandonada por la oposición de otros Estados miembros de la UE, bien sobre una nueva base, bien partiendo de las capacidades de planificación ya existentes, incluido el Centro de Operaciones de la UE.

El Cuartel General Europeo de Operaciones reportaría al Consejo de Ministros de Defensa si estuviera institucionalizado o al Consejo de Relaciones Exteriores en caso contrario, a través del Comité Militar de la UE, y mantendría enlace permanente con el Mando Aliado de Operaciones (ACO) de la OTAN.

En una segunda fase, sería necesario abordar la creación de Cuarteles Generales de mandos componentes: fuerzas terrestres, fuerzas aéreas y fuerzas navales. Pueden hacerse sobre la base de los Cuarteles Generales del Eurocuerpo, para fuerzas terrestres, de Euromarfor, para fuerzas navales, y del Grupo Aéreo Europeo para fuerzas aéreas. Este último debe nacer con la vocación de tener capacidad para integrar la defensa aérea del espacio aéreo europeo, aunque la obtención de esta capacidad puede dilatarse en el tiempo. Los otros dos deben tener la capacidad de proyectar un Cuartel General de fuerza terrestre, naval o anfibia que podría convertirse en cuartel general de una fuerza conjunta con aportaciones de los componentes correspondientes, hasta nivel Cuerpo de Ejército o Grupo aeronaval reforzado. Estos mandos componentes deben ser capaces de dirigir las fuerzas de sus respectivos ejércitos que los estados miembros les asignen y podrían ser situados bajo mando operativo del EOHQ.

La estructura europea de fuerzas y el catálogo europeo de fuerzas

Una racionalización de las estructuras y unidades multinacionales europeas actualmente existentes sería un gran paso en la dirección de contar con capacidades militares europeas más eficaces y más fácilmente utilizables.

En el caso de las fuerzas terrestres podría hacerse coordinando la doctrina, equipos de comunicaciones y logística del Eurocuerpo, Cuerpo

de Ejército Aliado de Reacción Rápida, Cuerpo de Ejército germano-holandés y Cuerpo de Ejército multinacional Noreste. Uno o varios de ellos podrían asumir el papel de Mando Componente terrestre en operaciones, preferiblemente uno de los dos primeros que son los que cuentan con participación de más países. Eurofor podría subordinarse al Eurocuerpo para una mayor coordinación. Todos los estados miembros serían invitados a integrarse en una de estas grandes unidades y a asignar o señalar a ella sus fuerzas operativas más importantes.

Al mismo tiempo, los Battlegroups deberían asignarse a alguno de estos Cuerpos de Ejército para que actuasen como su primer escalón de despliegue, o su elemento de primera entrada en un teatro, y pudieran ser apoyados y aumentados por él según necesidades, siguiendo el modelo del Battlegroup de la Brigada franco-alemana respecto al Eurocuerpo.

Por lo que se refiere a la fuerza naval, Euromarfor podría servir de base para la constitución de un Cuartel General permanente de fuerzas navales, también a nivel Mando Componente, al que se asignarían unidades sobre una base caso por caso, o estableciendo fuerzas navales permanentes o semipermanentes para el cumplimiento de cada misión. En el mismo sentido, podría crearse una fuerza anfibia europea sobre la base de las ya existentes anglo-holandesa e hispano-italiana

En lo que respecta a la fuerza aérea sería necesario potenciar el Grupo Aéreo Europeo hasta que pueda ejercer como mando componente integrando a todos o la mayoría de los países europeos, y crear bajo él una fuerza aérea europea de configuración variable capaz de adaptarse a misiones fuera del territorio europeo, además de garantizar la defensa del espacio aéreo propio.

El objetivo es que la mayoría de las unidades operativas de los estados miembros de la UE estén asignadas o señaladas para integrarse en las estructuras multinacionales, una vez que estas estructuras hayan sido reformadas, coordinadas y ampliadas, al menos hasta conseguir el objetivo principal de fuerza que se determine en el Libro Blanco de la defensa europea, y después en sus versiones sucesivas. Todas estas unidades serían puestas bajo el control operativo del Cuartel General Europeo de Operaciones, una vez que éste hubiera sido declarado operativo, normalmente a través de los mandos componentes y en el caso de los Battlegroups a través de los Cuerpos de Ejército multinacionales

a los que hubieran sido asignados, o directamente si esta asignación no se hubiera producido.

Todo ello sin perjuicio de que estas fuerzas puedan ser empleadas en el marco de la OTAN o la ONU, o incluso de coaliciones voluntarias, cuando así lo decidan los estados miembros, aunque sería conveniente establecer un mecanismo de consultas en el seno del Consejo de Ministros de Defensa de la UE –o de Relaciones Exteriores en su caso– para coordinar su asignación y establecer prioridades de empleo.

El objetivo principal de fuerza 2020, que debería estar definido en el Libro Blanco de la defensa europea mencionado en párrafos anteriores, debería dar lugar a un catálogo de fuerzas, que a luz de las posibles misiones definidas por el Consejo Europeo de diciembre de 2008, podría llegar a alcanzar una fuerza desplegable por etapas de dieciocho brigadas del ejército de tierra (unos 60.000 efectivos); tres grupos aeronavales y tres fuerzas anfibas (unos 40/50 buques); y doce escuadrones de cazabombarderos, además de unidades de reabastecimiento en vuelo y de transporte (entre 200 y 250 aeronaves). Las fuerzas terrestres contarán entre sus efectivos con los 18 *Battlegroups* actualmente existentes. Todas estas fuerzas deberían ser proyectables y sostenibles en un solo despliegue en caso de un conflicto grave, aunque su empleo normal sería en rotaciones de un tercio cada seis meses. Es decir, se trataría de conjugar el objetivo cuantitativo del HHG 2003 con el cualitativo del HG 2010, para tener en 2020 una capacidad militar adecuada a los posibles requerimientos de ese momento, considerando que entonces la UE estará jugando un papel más activo en su propia defensa y en la seguridad global

La financiación de las misiones de la PCSD

La financiación de las misiones, en la mayoría de las cuales no participan todos los estados miembros aunque todos se benefician de la mejora en la seguridad que puedan producir, es un asunto que debe ser resuelto para mejorar la eficacia de la PCSD. En mayo de 2007 se dio la forma actual al mecanismo Athena, iniciado en 2004, que fue concebido para administrar la financiación de los costes comunes derivados de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones de tipo militar o en el ámbito de la defensa. El mecanismo es administrado bajo la autoridad del Comité especial, un órgano compuesto por representantes de los países contribuyentes. La mayor parte de los gastos comunes son

asumidos por los países participantes en una operación, lo que contribuye más bien a la disuasión que al impulso para contribuir a las misiones de la PCSD.

El Tratado de Lisboa aborda este problema. En el artículo 41.3 del TUE consolidado se dice que el Consejo adoptará una decisión por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común, en particular los preparativos de las misiones de la PCSD.

El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo. Los preparativos de las misiones que no se imputen al presupuesto de la Unión se financiarán mediante un fondo inicial constituido por contribuciones de los Estados miembros. El Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, las decisiones que establezcan:

- a) Las modalidades de constitución y de financiación del fondo inicial, en particular los importes financieros asignados al mismo.
- b) Las modalidades de gestión del fondo inicial.
- c) Las modalidades de control financiero.

Cuando la misión prevista no pueda imputarse al presupuesto de la Unión, el Consejo autorizará al Alto Representante a utilizar dicho fondo. El Alto Representante informará al Consejo acerca de la ejecución de este mandato.

Esta solución agilizará el procedimiento de financiación, que será además más justa, y permitirá a la UE actuar con mayor rapidez y efectividad allí donde se decida enviar una misión en el marco de la PCSD, animando a los estados miembros a participar en ella.

La promoción de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE)

Sin una BITDE fuerte, racionalizada y competitiva a nivel global, la intención de la UE de dotarse de capacidades de defensa, suficientes y autónomas, no tendría ninguna posibilidad de éxito. El apoyo a una industria de defensa de nivel europeo es esencial para que esta industria pueda sobrevivir. La inversión en innovación y desarrollo tecnológico debería alcanzar el 2% de los presupuestos de los estados miembros (actualmente solo hay tres países que alcanzan este porcentaje), para

garantizar que la Unión estará en el futuro al nivel de otras potencias mundiales y será independiente de ellas en la consecución de sus capacidades militares.

El Código de Conducta voluntario puesto en marcha por la EDA debería ampliarse hasta llegar a la creación de un verdadero mercado común de armamento y equipos militares entre los estados miembros que participen en él, obligatorio al menos para el 75% de los materiales. Las decisiones comunes de adquisición serían debatidas en el Consejo de Ministros de Defensa –o en su caso de Relaciones Exteriores– de la Unión Europea.

Es necesario, además, unificar o coordinar las reglas de competencia en el ámbito de la Unión para favorecer el éxito de las empresas más fuertes a nivel continental, incluyendo la regulación del capital público, el control de las inversiones extranjeras, y la exportación de armas así como los posibles subsidios relacionados con ella.

Pero aún más importante, es que los estados miembros de la UE sean capaces de definir un escenario y unos requerimientos suficientemente estables como para que la industria europea de defensa pueda hacer planes e inversiones con cierta garantía de continuidad, y que las inversiones en equipos aumenten progresivamente hasta superar el 30% del gasto total de defensa, una cota que solo alcanzan en la actualidad cuatro estados europeos.

La interoperabilidad de los equipos y la coordinación de los apoyos logísticos

Es necesario elaborar un análisis detallado de interoperabilidad entre las fuerzas de los tres ejércitos de los estados miembros de la UE, para detectar los aspectos críticos y programar las soluciones por orden de urgencia, empezando por la compatibilidad de los sistemas de comunicaciones, que es esencial para poder operar juntos. Los proyectos de la EDA y sobre todo las prioridades del CDP tendrían así una guía racional que evitaría en parte la fragmentación actual de los proyectos.

En los sectores más críticos habría que ir a un sistema de especialización de ciertas naciones en algunas capacidades militares que serían utilizadas en beneficio de todos, previo acuerdo detallado para su empleo, que podría ser establecido y seguido por el CMUE de acuerdo con el estado miembro que asuma la responsabilidad. En determinadas funciones como el transporte estratégico se podría llegar al establecimiento de mandos eu-

ropeos que administrarían un *pool* de fuerzas puestas a su disposición por los estados miembros con criterios de empleo acordados previamente.

Por lo que se refiere al apoyo logístico sería necesario avanzar hacia un sistema logístico integrado europeo mediante la asignación de roles y responsabilidades a las distintas naciones para cada función logística mediante el sistema de nación piloto o nación líder, incluyendo los distintos medios de transporte, así como el abastecimiento y mantenimiento de equipos comunes o compatibles. Estos procedimientos se han empleado ya en operaciones, de forma parcial, con notable éxito.

El objetivo final debe ser que en el horizonte de 10 o 15 años el proceso de mejora de la interoperabilidad haya llegado a un grado óptimo en el que los sistemas de mando, control y comunicaciones y de los estados miembros serían totalmente interoperables y usarían los mismos programas informáticos, el combustible utilizado sería el mismo (como máximo tres tipos) para todos los vehículos, la munición y el armamento serían los mismos en un 90%. Y el material y vehículos serían comunes al menos en un 60%.

Este alto grado de interoperabilidad de los equipos, unido a una doctrina común, al reparto de responsabilidades, la especialización y el *pooling*, a unos órganos de mando y control autónomos y eficientes, y a una estructura cuantitativa y cualitativa de fuerzas multinacionales adecuada y suficiente para el cumplimiento de las misiones propuestas, conseguirían sin duda dotar a la UE de las capacidades militares necesarias para cumplir sus objetivos en favor de la seguridad de los estados miembros y de sus ciudadanos, y en la contribución a la estabilidad global como un actor de primer orden en la escena internacional.

ANEXO 1

Relación de las naciones que forman los *battlegroups* a disposición de la UE (1)

- Francia
- Reino Unido
- Italia
- **España**, Alemania, Francia, Portugal
- **Alemania**, Francia, Bélgica, Luxemburgo y España

(1) En negrita la nación marco

- **Francia**, Bélgica
- **Alemania**, Holanda, Finlandia (2)
- **Alemania**, República Checa, Austria
- **Italia**, Hungría y Eslovenia
- **Italia**, España, Grecia, Portugal
- **Polonia**, Alemania, Eslovaquia, Letonia, Lituania
- **Suecia**, Finlandia, Noruega (3), Irlanda, Estonia
- **Reino Unido**, Holanda
- **Grecia**, Bulgaria, Chipre, Rumania, Eslovenia
- **Chequia**, Eslovaquia
- **Italia**, Rumania, Turquía (4)

ANEXO 2

Relación de las principales unidades multinacionales europeas

Nombre	Año de creación	Naciones marco	Grado de integración
Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa	1973	Reino Unido, Holanda	Unidades integradas
Brigada Franco-Alemana	1989	Francia, Alemania	Unidades integradas
Eurocuerpo	1993	Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Polonia	Cuartel General con Unidades señaladas
Cuerpo de Ejército de Reacción Rápida	1992	Reino Unido	Cuartel General y Unidades asignadas
Batallón Báltico	1994	Estonia, Letonia, Lituania	Unidades <i>on call</i>
Cuerpo de Ejército Germano-Holandés	1995	Alemania, Holanda	Cuartel General con Unidades señaladas

(2) La nación marco es rotatoria

(3) Como país tercero

(4) Como país tercero

Las capacidades militares

Nombre	Año de creación	Naciones marco	Grado de integración
Euromarfor	1996	España, Francia, Italia, Portugal	Cuartel General rotatorio con <i>pool</i> de Unidades
Eurofor	1998	España, Francia, Italia, Portugal	Cuartel general con <i>pool</i> de Unidades
Grupo Aéreo Europeo	1998	Alemania, Bélgica, España, Francia, Holanda, Reino Unido	Estado Mayor con <i>pool</i> de Unidades
Fuerza Anfibia Hispano-italiana	1998	España, Italia	Cuartel General y Unidades asignadas
Fuerza Multinacional Terrestre	1998	Eslovenia, Hungría, Italia	Cuartel General de Brigada y <i>pool</i> de Unidades
Cuerpo de Ejército Multinacional Noreste	1999	Alemania, Dinamarca, Polonia	Cuartel General y Unidades señaladas
Brigada del Sureste de Europa	1999	Albania, Bulgaria, Grecia, Italia, Macedonia. Rumania, Turquía	Cuartel general y <i>pool</i> de Unidades
Batallón de fuerzas de paz Polaco-Ucraniano	1999	Polonia, Ucrania	Unidades <i>on call</i>
Batallón Multinacional de Ingenieros	2002	Eslovaquia, Hungría, Rumania, Ucrania	Unidades <i>on call</i>
Fuerza de Gendarmería Europea	2005	España, Francia, Holanda, Italia, Portugal, Rumania	Cuartel General y <i>pool</i> de fuerzas