



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

134

SEGURIDAD Y DEFENSA
EN EUROPA:
IMPLICACIONES ESTRATÉGICAS

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS DE LA
UNIVERSIDAD SAN PABLO - CEU



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

134

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS DE LA
UNIVERSIDAD SAN PABLO - CEU**

**SEGURIDAD Y DEFENSA
EN EUROPA:
IMPLICACIONES ESTRATÉGICAS**

Diciembre 2005

Edita:



NIPO: 076-05-227-0 (edición papel)

ISBN: 84-9781-250-6

Depósito Legal: M-15481-2006

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: abril, 2006

NIPO: 076-05-230-4 (edición en línea)



**SECRETARÍA GENERAL DE
POLÍTICA DE DEFENSA**

**Dirección General de Relaciones
Institucionales de la Defensa
Instituto Español de
Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 4/05

SEGURIDAD Y DEFENSA EN EUROPA: IMPLICACIONES ESTRATÉGICAS

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

SUMARIO

CARTA DEL DIRECTOR

Por Jaime Rodríguez-Toubes Núñez

INTRODUCCIÓN

Por Marcelino Oreja Aguirre

Capítulo I

UNA UNIÓN EUROPEA MÁS ACTIVA Y COHERENTE: LA RELACIÓN DE LA PESD CON OTRAS POLÍTICAS

Por Berta Carrión Ramírez

Capítulo II

EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES MILITARES Y CIVILES DE LA UNIÓN EUROPEA

Por Amador Enseñat y Berea

Capítulo III

LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL MILITAR EUROPEOS

Por José M.^a García Alonso

Capítulo IV

LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS
ESTADOS UNIDOS Y RUSIA. SITUACIÓN ACTUAL Y
PERSPECTIVAS

Por José Morales Alonso

Capítulo V

EL “GREATER MIDDLE EAST” Y LA GEOGRAFÍA CAMBIANTE
DE ORIENTE

Por Ignacio Cartagena Núñez

Capítulo VI

EL MOMENTO PRESENTE: INICIATIVAS EN CURSO

Por Valentín Vela García

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

CARTA DEL DIRECTOR

CARTA DEL DIRECTOR

POR JAIME RODRÍGUEZ-TOUBES NÚÑEZ
DIRECTOR DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

El pasado año 2004, y en la línea de mantener la cooperación con otros Institutos que me fijé cuando asumí la dirección del IEEE, vio la luz el primer Cuaderno de Estrategia elaborado con el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU con el trabajo titulado “La seguridad y la defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades”.

Como continuación de aquella eficaz colaboración, presentamos ahora este nuevo trabajo con el título “Seguridad y Defensa en Europa: Implicaciones estratégicas”, que considero de gran importancia tras la aprobación de la estrategia europea de seguridad y el devenir, por el momento un tanto incierto, del Tratado de la Constitución.

La Unión Europea se enfrenta al reto de avanzar hacia una política exterior coherente y una gran gestión eficaz de las crisis. Para materializar ese avance, la Unión deberá ser más activa, más coherente y más capaz. Al mismo tiempo, deberá cooperar mejor con sus socios. Es lo que Javier Solana en el documento “Una Europa segura en un mundo mejor”, denomina las “implicaciones estratégicas”.

Como he mencionado en alguna ocasión, es relevante el interés de nuestra sociedad por conocer las cuestiones de actualidad que afectan a la seguridad y la defensa, no solamente de España sino también de los Estados Miembros de la Unión Europea. Por ello en este Cuaderno, que ha contado con la colaboración de excelentes expertos de los ámbitos académico, diplomático y militar, hemos llevado a cabo el estudio de los retos que suponen las mencionadas “implicaciones estratégicas”, analizando la relación de la PESD con otras políticas, el desarrollo de las capacidades

militares, las relaciones transatlánticas y con Rusia, la geografía cambiante de Oriente Medio, así como las iniciativas que, en el campo de las operaciones, se están llevando a cabo actualmente.

Mi muy especial y sincero agradecimiento a D. Marcelino Oreja, quien, una vez más, se ha hecho cargo de la coordinación del Grupo de Trabajo. Sus conocimientos, interés e inquietud por Europa han logrado la sinergia necesaria para conseguir un brillante trabajo.

Gracias, en fin, a todos los que han colaborado con nosotros y mis mejores deseos para los lectores.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

POR MARCELINO OREJA AGUIRRE
COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO

Me complace mucho introducir este nuevo Cuaderno de Estrategia, segundo de los números publicados como fruto del trabajo conjunto entre el **Instituto Español de Estudios Estratégicos** y el **Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU**.

La oportunidad del tema abordado por este número es indudable, debido al momento de crisis constitucional en el que se encuentra el proceso de integración europea, motivado por el fracaso de los referendos celebrados en Francia y en Holanda y por la dificultad para la adopción de las próximas perspectivas financieras. Creo, sin embargo, que ésta parálisis en la ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa no debe suponer un freno al proceso de desarrollo y fortalecimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Esto es así, al menos, por dos razones.

En primer lugar, porque el Tratado, sin minusvalorar su importancia, no aporta en este campo novedades trascendentes a corto plazo que sólo puedan ser puestas en práctica mediante su entrada en vigor. De hecho, algunas de ellas, ya han sido implantadas con el vigente Tratado de la Unión Europea. En segundo lugar, porque los objetivos de Seguridad y Defensa y sus implicaciones estratégicas, establecidos en la Estrategia Europea de Seguridad, son tan ambiciosos que hay mucho camino por hacer sin tener que esperar a la ratificación del Tratado Constitucional. Así las cosas, el Tratado de la Unión Europea, supuesta la necesaria voluntad

política de los Estados miembros, proporciona suficientes mimbres para que la Unión Europea continúe esmerándose en la confección de un cesto de la PESD de cada vez mayor fortaleza y utilidad.

¿Por qué la Constitución Europea no proporcionará novedades trascendentes a corto plazo para el desarrollo de la PESD?

La Constitución Europea introduce en el campo de la Política de Seguridad y Defensa, que sigue siendo dominio cuasi-exclusivo de los Estados miembros como corresponde a su carácter de pilar intergubernamental, cinco importantes novedades: una ampliación de las tradicionales misiones *Petersberg* (art. III-309), una cláusula de solidaridad ante atentados terroristas (art. I-43), una cláusula de defensa mutua (art. I-41, para. 7), la creación de la Agencia Europea de Defensa (art. I-41, para. 3) y el establecimiento en el marco de la UE de una cooperación estructurada permanente (art. I-41, para. 6, y art. III-312, así como el Protocolo anejo).

La ampliación de las misiones *Petersberg* supone, como propuso la Estrategia Europea de Seguridad, la inclusión de las “actuaciones conjuntas en materia de desarme”, “las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares” y “la contribución a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas, mediante el apoyo prestado a terceros países”. Las dos primeras misiones caben dentro de una interpretación generosa de las misiones *Petersberg*, (como lo prueba de hecho una operación específica de reforma del sector de seguridad que se está llevando a cabo en la República Democrática del Congo desde junio pasado). La lucha contra el terrorismo, incluyendo el apoyo a terceros países, está incluida en el Plan de Acción de Lucha Contra el Terrorismo, cuya última revisión fue aprobada tras los luctuosos hechos del 11-M en Madrid, y en el Concepto Marco de la dimensión de la PESD en la lucha contra el terrorismo (noviembre de 2004). De hecho las tres misiones están siendo consideradas en el desarrollo de las capacidades militares necesarias para alcanzar el Objetivo Principal para 2010, heredero del Objetivo Principal de Helsinki.

La cláusula de solidaridad ante atentados terroristas entró en vigor en todos sus términos y a todos los efectos, para los entonces 10 Estados miembros y 15 candidatos, tras el Consejo Europeo de Bruselas celebrado el 25 y 26 de marzo de 2004.

Sin minusvalorar su importancia, el compromiso de defensa mutua, tiene tantos contrapesos que está llamado a constituir una declaración de

intenciones con difícil plasmación práctica a corto plazo, a contar desde la entrada en vigor de la Constitución. Así, frente al compromiso de ayuda y asistencia de los Estados miembros a otro que hubiese sido objeto de una agresión armada en su territorio, se contraponen las prevenciones de que *“ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, y de que la OTAN “seguirá siendo para los Estados miembros que formen parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”*. Así las cosas, es difícil prever, por ahora y a pesar de una posible ratificación de la Constitución, consecuencias prácticas de esta disposición. Con todo, es, en nuestra opinión, el campo de la PESD en el que la paralización del proceso de ratificación del Tratado Constitucional presenta su lado más doloroso.

La Agencia Europea de Defensa fue creada en julio de 2004, por una Acción Común del Consejo adoptada en virtud del Título V del Tratado de la Unión Europea. La Agencia ha iniciado su singladura y entrará pronto en velocidad de crucero, no siendo necesaria, por tanto, la entrada en vigor del Tratado Constitucional.

La cooperación estructurada permanente tiene vocación de constituir un mecanismo de importancia esencial para liderar y fomentar el desarrollo de las capacidades militares necesarias para realizar las misiones más exigentes. Sin embargo, el avance producido en sus dos líneas de actuación más importantes establecidas en su Protocolo (las Agrupaciones Tácticas y la Agencia Europea de Defensa), prueba que el establecimiento de tal tipo de cooperación no es condición necesaria para la consecución de sus objetivos iniciales. De hecho, esos objetivos se han visto, en parte, sobrepasados por el feliz desarrollo, hasta la fecha, de las capacidades militares de la UE.

El fortalecimiento de la PESD: Un camino hacia delante

La Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en diciembre de 2003, enmarca los esfuerzos realizados hasta ese momento en el ámbito de la seguridad y defensa, y proporciona una guía cierta a medio y largo plazo, a través de sus implicaciones estratégicas, para alcanzar unos muy ambiciosos objetivos estratégicos. Estos objetivos estratégicos son: hacer frente a las amenazas; crear seguridad en los países vecinos; y un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

En este número de los Cuadernos de Estrategia se analiza el estado actual y las perspectivas de futuro de la Seguridad y Defensa europeas. En el capítulo I, con el título “Una Unión Europea más activa y coherente: la relación de la PESD con otras Políticas”, Berta Carrión examina las medidas adoptadas para conseguir que la UE sea más activa y más coherente en su acción exterior, analizando el desarrollo de la Estrategia de Seguridad y la relación con la PESD y los asuntos de Justicia e Interior.

En el capítulo II, Amador Enseñat aborda el desarrollo de las capacidades militares y civiles de la Unión Europea en el ámbito de la PESD, analizando las acciones realizadas y previstas por la Estrategia Europea de Seguridad y su impacto en el nuevo escenario geoestratégico.

En el capítulo III, José María García Alonso examina la necesidad de la cooperación industrial militar para disponer de capacidades tecnológicas, presupuestarias, industriales y empresariales relativamente homogéneas, que produzcan las sinergias necesarias para aumentar la eficacia y reducir los costes de las políticas de Seguridad y Defensa.

En el capítulo IV se analizan las relaciones de la Unión Europea con los Estados Unidos de Norteamérica y la Federación Rusa, cuya importancia es extraordinaria desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo. Las sólidas bases culturales e históricas comunes así como la convergencia de numerosos intereses, deben ayudarnos, como destaca José Morales, a relativizar las tensiones que se producen en el marco de ambas relaciones, especialmente las actuales diferencias entre europeos y norteamericanos, que no son ni mucho menos algo nuevo.

En el capítulo V, Ignacio Cartagena estudia de qué modo ha influido la doctrina del “Greater/Broader Middle East” en los esquemas de cooperación y diálogo existentes entre, por un lado, la Unión Europea y la OTAN y, por otro, los países del Mediterráneo y Oriente Medio. Junto a los esquemas tradicionales de cooperación y diálogo (esencialmente, proceso de Barcelona y Diálogo Mediterráneo) el autor analiza nuevas iniciativas como el Partenariado Estratégico o la Iniciativa de Cooperación de Estambul.

En el capítulo VI, Valentín Vela analiza el momento presente de operaciones realizadas en el marco de la PESD y analiza otras posibles que se podrían realizar en el futuro, destacando el carácter multilateral con el que la Unión Europea realiza estas operaciones.

Estos seis artículos muestran que hemos dado grandes pasos en el ámbito de la Seguridad y Defensa común. Sin embargo, y a pesar de estos progresos, nadie se atrevería a decir que estamos protegidos contra las amenazas identificadas. Para poder hacerles frente con eficacia es necesario seguir trabajando: el terrorismo (para el que disponemos, entre otras cosas, de un Plan de Acción), la proliferación de armas de destrucción masiva (contra la que hemos adoptado una Estrategia específica), los conflictos regionales (para los que disponemos de un Programa de Prevención de Conflictos Violentos), y la descomposición de los Estados y la delincuencia organizada, frente a los que la Unión Europea está llevando a cabo amplias y destacadas actuaciones, desde los programas de ayuda y cooperación al desarrollo hasta la mayor cooperación policial entre los Estados miembros y con terceros.

La creación de la seguridad en los Estados vecinos requiere acciones continuas que van desde una misma política de integración para los Estados cuya adhesión a la Unión es factible en un horizonte previsible, hasta una política de vecindad que establezca una cooperación fructífera entre la Unión y los Estados vecinos sin perspectiva de adhesión a la Unión a medio plazo, condicionada en su generosidad por parte de la Unión a los avances de estos países en el buen gobierno, el respeto a los derechos humanos y en las reformas política y económica.

Un análisis objetivamente crítico de la situación actual nos mostraría cuán alejados estamos de ese orden internacional basado en un multilateralismo eficaz que la Unión Europea predica como necesario y para el que no disponemos todavía de una estrategia específica adecuada.

Una mayor actividad

Para alcanzar esos objetivos estratégicos estamos siendo activos. Lo prueba la ya numerosa lista de operaciones de gestión de crisis de distinto tipo, que la Unión Europea ha realizado o mantiene en ejecución. La Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia-Herzegovina, la Ex-Yugoslavia en su conjunto, la República Democrática del Congo, Georgia, Iraq, Sudán, Indonesia, son lugares del mundo en los que están presentes medios civiles o militares de gestión de crisis.

Pero debemos hacer más. A corto plazo, podría ser necesaria nuestra presencia en Somalia, la creación de una misión policial específica en la región sudanesa de Darfur, reforzar nuestra presencia en Georgia y apo-

yar sobre el terreno a la Policía Palestina. A medio plazo, la Unión Europea, al igual que sucedió en Bosnia-Herzegovina, deberá hacerse cargo de la misión de la OTAN en Kosovo y aplicar una política europea, coherente y global, que facilite una solución justa y duradera a la crisis en dicha provincia, con escrupuloso respeto de la legalidad internacional.

En la actualidad, salvo algunos gastos comunes que son financiados colectivamente mediante un mecanismo denominado Athena, el resto de los gastos derivados de la participación de las operaciones de gestión de crisis son sufragados por los propios Estados que contribuyen con fuerzas. Esta circunstancia, no constituye, en principio, la mejor receta para conseguir una distribución equitativa de las cargas derivadas de una PESD que se supone es común y de la que se benefician todos sus Estados miembros. Además de una mayor equidad, se facilitaría una mayor actividad de la UE, al tiempo que se acelerarían los procesos de toma de decisiones y de generación de fuerzas, si la UE dispusiese de un presupuesto propio, con el que financiar, aunque sea parcialmente, las contribuciones de contingentes nacionales a las operaciones de gestión de crisis. La “crisis presupuestaria” que vive la UE no parece el mejor momento para presentar iniciativas de este tipo, pero debe valorarse la contradicción que supone que una Organización como la ONU disponga de él y no así la Unión Europea.

Una mayor y mejor capacidad

La Unión Europea se está dotando de mayores y mejores capacidades militares y civiles de gestión de crisis. El Objetivo Global para 2010 permitirá a la Unión, antes de esa fecha, ser capaz de responder mediante una acción rápida y decisiva aplicando un planteamiento completamente coherente en toda la gama de misiones Petersberg, ampliada por las nuevas misiones propuestas por la Estrategia de Seguridad, incluida la lucha contra el terrorismo. Con la interoperabilidad, la capacidad de despliegue y el sostenimiento como elementos conductores, persigue unas fuerzas más flexibles, móviles, interoperables y con mayor capacidad de respuesta. Este nuevo Objetivo Principal enmarca también iniciativas anteriores como la Célula de Planeamiento Civil y Militar, las Agrupaciones Tácticas y la Agencia Europea de Defensa.

La Célula de Planeamiento Civil y Militar, y su Centro de Operaciones asociado (Centro actualmente en desarrollo), nacida como solución de

compromiso para cerrar la crisis de Tervuren entre “continentalistas” y “atlantistas”, permitirá proporcionar una respuesta civil y militar coherente desde los primeros momentos de una crisis. Las Agrupaciones Tácticas, iniciativa que implica tanto la aceleración de los procesos de toma de decisiones políticas como el despliegue rápido de las fuerzas, constituyen el mínimo paquete de fuerza coherente, rápidamente desplegable, creíble y militarmente efectivo, capaz de llevar a cabo operaciones independientes o la fase inicial de operaciones de mayor entidad. En 2007, dispondremos de dos Agrupaciones Tácticas en alta disponibilidad capaces de llevar a cabo sendas operaciones concurrentes iniciadas casi simultáneamente. La Agencia Europea de Defensa, ya operativa, tiene como misión mejorar las capacidades de defensa de la UE y respaldar la PESD.

El Objetivo Principal para 2010 es de por sí suficientemente ambicioso para creer que será alcanzado en su totalidad, o en grado difícilmente superable, antes de esa fecha. Los objetivos de interoperabilidad, capacidad de despliegue e interoperabilidad son de tal exigencia, que únicamente podrán ser alcanzados por un reducido número de fuerzas. Será necesario seguir trabajando para que cada vez una mayor proporción de fuerzas europeas alcance esas características en el grado deseable. Las Agrupaciones Tácticas, cuyo nivel de ambición de dos Agrupaciones en alta habrá que ir pensando en incrementar a medio plazo, además de un fin en sí mismo, deben servir, como la Fuerza de Respuesta en la Alianza Atlántica, como un catalizador de la transformación a medio y largo plazo de las fuerzas armadas de los Estados europeos.

La ambición del Objetivo Principal exige que los Estados miembros gasten más pero también mejor. La época de recogida del dividendo de la paz, derivada del fin de la Guerra Fría, ha superado su fecha de caducidad. El desarrollo de las capacidades militares de la UE se basa en la voluntariedad de los Estados miembros, lo que es prueba de la solidez de sus compromisos, pero también hace difícil que los Estados asuman compromisos que juzguen onerosos o poco equitativos. Se hace necesario, en consecuencia, “incentivar” a los Estados miembros gastar más y a distribuir más equitativamente entre ellos las cargas derivadas de la puesta en práctica de la PESD.

Nos vienen a la cabeza al menos tres posibles medidas que pueden ser o no concurrentes entre sí. En primer lugar, las actividades de la Agencia Europea de Defensa deben constituir un catalizador de la volun-

tad de los Estados en el desarrollo de capacidades militares al armonizar las necesidades militares de la Unión con los intereses y capacidades industriales de los Estados miembros. En segundo lugar, debe valorarse la conveniencia de implantar un sistema de planeamiento de fuerzas que matice progresivamente el principio de la voluntariedad de las contribuciones nacionales con otros como la “distribución equitativa” entre los Estados miembros de los esfuerzos a realizar, que han de suponer para ellos un “reto razonablemente asumible”. Por último, debe juzgarse la utilidad de un posible establecimiento de criterios de convergencia en los presupuestos de defensa nacionales.

Además, los Estados miembros deben gastar mejor, eliminando las redundancias en las capacidades nacionales que no sean razonablemente necesarias y acometiendo de forma conjunta programas que no puedan ser abordados en solitario o constituyendo capacidades colectivas a disposición de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Las necesidades de capacidades colectivas de carácter estratégico (en los ámbitos de mando y control, inteligencia y transporte estratégico), proclamadas en la cumbre de Helsinki de diciembre de 1999, siguen constituyendo las carencias más importantes seis años después. La Agencia Europea de Defensa debe desempeñar un papel trascendental en el fomento de esa voluntad “colectiva”. La especialización constituye un camino alternativo que debe ser emprendido cada vez con mayor decisión. Esta senda será de fácil andadura para los Estados pequeños o medianos situados en una posición geoestratégica favorable. Sin embargo, no ocurrirá lo mismo con los Estados grandes (poseen intereses estratégicos propios, al margen de los de la Unión) o aquellos que deban afrontar riesgos no compartidos, especialmente ante la ausencia de un compromiso de defensa colectiva en el seno de la Unión, que aspirarán a unas Fuerzas Armadas lo más equilibradas posibles. A medida que la Política Exterior y de Seguridad Común y, por consiguiente, la PESD, se hagan más fuertes, y todos los Estados miembros vean en la Unión un eficaz protector de sus intereses, se podrá progresar con mayor facilidad el camino de la especialización.

La Unión Europea, mediante un Plan de Acción para los aspectos civiles de la PESD y un Objetivo Principal Civil para 2008, está desarrollando unas capacidades civiles de gestión de crisis en seis áreas principales: policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, administración civil, protección civil, observación, y apoyo a los Representantes Especiales de la Unión Europea, siendo esencial la constitución de una capacidad civil de reacción rápida ante situaciones de crisis. La Unión puede hacer uso de

estas capacidades en operaciones puramente civiles o llevadas a cabo de forma conjunta o en cooperación estrecha con los medios militares. Además, es esencial un desarrollo armónico y coherente de las capacidades civiles de la PESD (especialmente, de protección civil) con las disponibles por la Comisión y los Estados miembros.

La posibilidad de emplear recursos civiles y militares desde los primeros momentos de la crisis constituye una aportación esencial de la Unión Europea a la gestión de situaciones de crisis. Para ello, tanto la prevención como la respuesta ante situaciones de crisis han de ser abordadas desde una perspectiva conjunta civil y militar. Para ello, el próximo Objetivo Principal ha de ser civil y militar a la vez, buscando la máxima sinergia entre ambos componentes. Dada la cercanía de fechas de los actuales Objetivos Civil y Militar (2008 y 2010, respectivamente) se hace necesario avanzar decididamente en los estudios que permitan diseñar un Objetivo a Medio y Largo Plazo para las Capacidades Europeas, que sustituya, llegado el tiempo, a los Objetivos Principales en vigor.

Una mayor coherencia

Uno de los rasgos distintivos del nuevo concepto de seguridad es su carácter multidimensional. La seguridad ya no está marcada únicamente por su componente defensivo, ni son los medios militares las únicas herramientas para satisfacer los intereses de seguridad. Hoy, la seguridad ha de ser abordada en sus aspectos políticos, militares, sociales, económicos, humanitarios y medioambientales.

Ninguna Organización dispone de una gama tan completa de instrumentos de acción exterior (militares, políticos, diplomáticos, económicos, sociales, humanitarios, etc.) para actuar en el marco de ese nuevo concepto de seguridad. Un empleo sinérgico de esas herramientas constituirá un multiplicador de la capacidad de la Unión Europea como actor de primer orden en el escenario mundial. Es necesario construir políticas y estrategias que otorguen coherencia a la utilización por parte de la Unión Europea de esas herramientas que están a disposición de la PESD, de la Comunidad y de los Estados miembros, y que permitan un planteamiento global de la Unión Europea ante una situación de crisis desde sus inicios.

Pero al mismo tiempo, es necesario una mayor coherencia y coordinación sobre el terreno. La necesidad está haciendo virtud. Como ejemplo, la situación en Bosnia-Herzegovina, en la que la Unión Europea mantiene,

entre otras cosas, un Representante Especial (al mismo tiempo, Alto Representante de la Comunidad Internacional), una misión de policía, una operación militar, una misión de observación, al tiempo que la Comisión Europea y los Estados miembros desarrollan sus actividades. Tras eliminar solapamientos, incluso actitudes o actuaciones contradictorias, debemos trabajar para lograr una actuación global y coherente de todos los instrumentos de la Unión.

Cooperar más y mejor con nuestros socios

Debemos incrementar nuestras relaciones con la OTAN. Los acuerdos permanentes de cooperación OTAN-UE (conocidos como acuerdos *Berlín plus*) constituyen un marco satisfactorio de relación entre ambas organizaciones, pero que probablemente habrán de ser revisados a medio/ largo plazo, a medida que la UE desarrolle sus capacidades militares y civiles, en beneficio de una asociación estratégica más sólida y equilibrada entre ambas Organizaciones, y entre ambos lados del Atlántico. En aras de esa cooperación, el establecimiento de una Célula de la UE en el Cuartel General del Mando Estratégico de Operaciones de la OTAN y el destacamento de elementos de enlace OTAN al Estado Mayor de la UE deben materializarse cuanto antes.

El desarrollo de las capacidades militares debe llevarse a cabo a través de un proceso lo más coordinado y transparente posible con la OTAN, buscando un refuerzo mutuo entre las iniciativas de ambas organizaciones: Compromiso de Capacidades de Praga/ Plan de Acción Europeo de Capacidades, Fuerza de Respuesta OTAN/ Agrupaciones Tácticas, etc.

La consecución de un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo pasa por un mayor compromiso de la Unión con las iniciativas y operaciones de paz de Naciones Unidas, bien ejecutando operaciones en su nombre o contribuyendo con fuerzas a operaciones lideradas por la propia Organización u otros actores. Aunque algunos pasos se han dado en esa dirección es obvio que queda mucho camino por andar para alcanzar los objetivos marcados. Para ello debemos ser más activos, más capaces, más coherentes, y colaborar más y mejor con nuestros Socios.

CAPÍTULO PRIMERO

UNA UNIÓN EUROPEA MÁS ACTIVA Y COHERENTE: LA RELACIÓN DE LA PESD CON OTRAS POLÍTICAS

UNA UNIÓN EUROPEA MÁS ACTIVA Y COHERENTE: LA RELACIÓN DE LA PESD CON OTRAS POLÍTICAS

POR BERTA CARRIÓN RAMÍREZ

Nuestro mundo se está tornando más inseguro y no disponemos de una eternidad. Tenemos que actuar. Actuar rápidamente. Tenemos que dar nuestra propia respuesta: Europa debe interpretar su propio papel como actor global.

Javier Solana. *Instituto de Estudios Políticos.*
París, 18 de abril de 2005.

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó la primera Estrategia Europea de Seguridad bajo el título “*Una Europa segura en un mundo mejor*”, más conocida como el Documento Solana. Es evidente que aunque la misma ha recibido críticas por ejemplo, por desconocer una dimensión defensiva (1) como tal, supone un avance considerable. Los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común enunciados en el artículo 11 del Tratado de la UE (defensa de los valores comunes, del fortalecimiento de la seguridad de la Unión, del mantenimiento y fortalecimiento de la seguridad internacional, del fomento de la cooperación inter-

(1) ENSEÑAT Y BEREÁ, AMADOR “*La Estrategia Europea de Seguridad*”. Cuaderno de Estrategia número 129 “*La Seguridad y la Defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades*”. Ministerio de Defensa, 2004.

nacional y el desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho), se plasmaban por primera vez en un documento de carácter político que acerca a la UE a las formas ordinarias de formulación de una política de seguridad. Hay que recordar que cuando la Estrategia se formula la Política Europea de Seguridad y Defensa (en adelante PESD) no solamente ya había nacido sino que en ese mismo año 2003 se veía plasmada en misiones concretas como las desarrolladas en Macedonia o en Congo.

La Estrategia de Seguridad enumera en primer lugar cuales son los principales desafíos mundiales (destacadamente, la situación de pobreza que lleva a la muerte a millones de personas) y hace después un repaso a las principales amenazas (terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado, delincuencia organizada). Este panorama exige respuestas de la UE, que giran en torno del concepto de un multilateralismo eficaz (compromiso con el sistema de Naciones Unidas, cooperación con organizaciones regionales, relación transatlántica). Estas respuestas han de concretarse en lo que la Estrategia llama las implicaciones estratégicas para Europa. Se reconoce el camino andado en lo que se refiere a la consecución de una política exterior coherente y una gestión eficaz de los instrumentos de la misma, señaladamente en el caso de los Balcanes (ciertamente a posteriori, añadiríamos nosotros) pero se considera que la UE debe ser más activa en la consecución de los objetivos estratégicos, más capaz y más coherente. Activos, coherentes, capaces. Tres adjetivos que sirven de rótulo a prácticamente toda la panoplia de actividades de las relaciones exteriores de la UE (ámbito comunitario), de la política exterior y de seguridad común (ámbito intergubernamental) y de la hija de la Política Exterior de Seguridad Común (en adelante PESC), la PESD.

Esta amplitud provoca el que no siempre haya una absoluta claridad en el encuadramiento y rotulación de actividades. Así, por ejemplo, las tareas de prevención de conflictos son examinadas en el epígrafe de *Retos políticos en las relaciones exteriores* en las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2004, mientras que el Consejo Europeo de junio de 2005 aprueba el informe anual sobre prevención de conflictos violentos al establecer las conclusiones sobre la PESD

Nosotros nos vamos a ocupar fundamentalmente de las actuaciones llevadas a cabo para conseguir que la UE sea más activa y más coherente. En otros capítulos de esta obra se estudiará, por un lado, cómo la

Unión trabaja para ser más capaz y por otro se detallarán en mayor medida las misiones que en el marco de la PESD se realizan y que son, asimismo, un ejemplo de actividad. El estudio de la actividad se referirá siguiendo fundamentalmente el esquema de la Estrategia de Seguridad, al campo de la acción exterior, mientras que el de la coherencia lo centraremos fundamentalmente en la relación entre la PESD y los asuntos de Justicia e Interior.

El campo de actuación exterior de la UE es tan extenso que desborda con mucho los límites de este trabajo ocuparse por separado de las relaciones exteriores a cargo de la Comisión, la PESD encarnada en la persona del Alto Representante, la política de Ayuda al Desarrollo... por ello, para el estudio de cómo los 25 pueden ser más activos (y coherentes) en este sentido, se ha tomado como base el trabajo que la UE desarrolla en el campo de la prevención de conflictos. Como intentaremos mostrar, en torno al programa para la prevención de conflictos violentos se desarrolla una enorme panoplia de políticas que intentan contribuir a la seguridad de la Unión conforme a una concepción multifacética de la misma. Además, esta obra se realiza en un contexto de estudios sobre la Seguridad y la Defensa, por ello, el estudio de cómo prevenir conflictos de forma integrada nos parece una opción más adecuada al caso que el examinar por separado las políticas de la UE con repercusión exterior.

La Estrategia de Seguridad también hace referencia a la necesidad de la coherencia tanto en las actuaciones sobre el terreno en caso de crisis como a nivel más general, entre la seguridad interior y la exterior, para luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada. No creemos que en la mente de muchos, cuando diseñaron la PESD en 1999, se contemplaran estas posibilidades, como finalidades inmediatas de la nueva política. Basta recordar la literalidad de las declaraciones con palabras como proyección de fuerzas, zona de conflicto, misiones Petersberg. Sin embargo, la UE dispone ahora mismo de un Marco Conceptual de Contribución de la PESD a la lucha contra el terrorismo y en las misiones en Balcanes la lucha contra la delincuencia organizada es un desafío creciente.

Por último, debemos hacer una advertencia. Vamos a centrarnos en aquéllas iniciativas que ya se llevan a cabo o que tienen posibilidades de llevarse a efecto en breve plazo. No haremos, por tanto, referencia al texto de un Tratado constitucional que en el verano de 2005, tras los no francés y holandés y la suspensión de la ratificación parlamentaria del mismo en

Reino Unido, no parece que tenga muchas posibilidades de supervivencia en su forma y contenido actuales.

MÁS ACTIVOS: LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS VIOLENTOS

La intención de la UE de ser más activa en lo que a la paz y estabilidad mundial se refiere, y por tanto en lo que afecta a su propia seguridad, no es una novedad plasmada por primera vez en la Estrategia de Seguridad de 2003.

Existe una iniciativa que data de 2001: el programa de la UE para la prevención de conflictos violentos adoptado en junio de 2001 en el Consejo Europeo de Gotemburgo. Este programa, como veremos de inmediato, ha sido objeto de implementación y el Comité Político y de Seguridad (en adelante, COPS) ha elaborado los informes de cada presidencia para presentarlos a los correspondientes Consejos Europeos. A partir de la Estrategia Europea de Seguridad, estos informes cambian de denominación y ya no se llaman solamente de aplicación del programa de conflictos violentos, sino actividades de la UE en materia de prevención de conflictos, de forma más general.

El programa se basaba en una comunicación de la Comisión (2) sobre el asunto, tras la aprobación por el Consejo Europeo las sucesivas presidencias han informado al mismo. Aunque parezca una obviedad, resaltaremos algo: cuando la UE mira en junio de 2001 a su alrededor y comienza a articular políticas que le hagan ser más activa y coherente en búsqueda, en definitiva, de su propia seguridad, aún no se han desplomado las Torres Gemelas, quedan tres años para el 11-M y cuatro para el 7-J. Queremos decir con esto, que si bien los ciudadanos europeos no comienzan a exigir soluciones contra los ataques terroristas hasta hace bien poco, las instituciones comunitarias habían comenzado a trabajar para desarrollar políticas que permitieran a la Unión insertarse de forma más eficaz en un entorno internacional lleno de incertidumbres.

Nos referiremos pues, en primer lugar, a las líneas de trabajo que proponía la Comisión en su comunicación, en segundo lugar, al programa aprobado por el Consejo Europeo y, por último, a como se han conseguido realizaciones en los años posteriores.

(2) Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos COM (2001) 211 final. No publicada en el Diario Oficial. Se puede buscar en www.europa.eu.int.

La Comisión y el Programa de Conflictos violentos: Propuestas para una actuación

La Comisión encuadraba sus propuestas en dos grandes epígrafes: las acciones necesarias para prevenir los conflictos a largo plazo “*Proyección de la estabilidad*” y la prevención a corto plazo, “*Respuesta rápida en caso de conflictos armados*”.

Proyección de la estabilidad

En lo que se refería a la Proyección de la estabilidad, así denominada porque la UE es en sí misma un proyecto de paz y estabilidad, se destacaban varias líneas de acción.

En primer lugar, y en el ámbito territorial más cercano, se destacaba la importancia de los procesos de integración regional como vía, tanto de desarrollo económico como para amortiguar las tensiones políticas, poniéndose como ejemplo el progreso económico y el aumento de confianza en y entre los países de Europa central y oriental que tenían como objetivo la integración más inmediata en la UE. Cambios positivos que también ocurrían en los países partícipes en el proceso de Estabilización y Asociación de los Balcanes Occidentales (3). La adhesión de ocho países en 2004 pertenecientes a Europa Central y Oriental (incluida Eslovenia) es, sin duda alguna, el mejor ejemplo de que esa perspectiva era un auténtico acicate. Partiendo de esas positivas experiencias, se apostaba claramente por seguir apoyando procesos similares en otras áreas regionales: MERCOSUR (4), Comunidad de Estados de África

(3) El Proceso de Asociación y Estabilización para el Sureste de Europa fue lanzado por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999. En julio de ese mismo año tuvo lugar una cumbre en Sarajevo en la que comenzaron a adherirse los países a los que iba dirigido el mismo: Albania, Bosnia i Herzegovina, Croacia, Macedonia, Serbia y Montenegro (desde el año 2000). En la cumbre de Zagreb de noviembre de 2000 el Pacto se concretó en la firma de Acuerdos de Asociación y Estabilización entre la Unión y los países implicados. El Pacto pretende tanto la profundización de las relaciones entre la UE y los países implicados, como de éstos entre sí y establece tres grandes áreas de trabajo: democracia y derechos humanos, desarrollo económico y seguridad. Además, participan en el proceso Rusia, Rumania, Noruega, Moldavia, Bulgaria, Canadá y Japón. Entre las organizaciones internacionales, habría que hablar de la OTAN, la OSCE, la ONU o el Banco Mundial. Ver www.stabilitypact.org.

(4) Recuérdese que forman el mismo Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con Chile y Bolivia como miembros asociados.

Occidental (5) o el Consejo de Cooperación del Golfo (6), prestando ayuda financiera para programas concretos como, por ejemplo, al mecanismo de prevención de conflictos creado en el seno de la citada Comunidad de Estados de África Occidental.

En segundo lugar, se subrayaba la importancia de los vínculos comerciales como forma de desarrollar la interdependencia a nivel internacional y desde luego para fomentar el desarrollo de los países. Es por ello que a través por ejemplo del Acuerdo de Cotonú (7) con los llamados países ACP, la mayor parte de los productos de esos países pueden acceder libremente al mercado de la Unión o la libre entrada de los productos provenientes de los países integrados en el proceso de Asociación y Estabilización.

En tercer lugar, se exponía la necesidad de que la instrumentación de la política de cooperación de la UE (8) al desarrollo estableciera programas en los que se incluyera el concepto de estabilidad estructural, atendiendo a las causas profundas de los conflictos, de forma que se permitiera el desarrollo económico sostenible, la democracia, y el respeto de los derechos humanos, unas estructuras políticas viables y unas condiciones medioambientales y sociales sanas, con la necesidad de adaptarse al cambio sin necesidad de recurrir al conflicto. Dentro de esta gobernanza democrática, se destacaba la importancia de que la UE apoyara acciones concretas, como el envío de observadores electorales o la financiación de la defensa de las víctimas de violaciones de los derechos humanos en los procesos judiciales post-conflicto. Asimismo, y en el caso de sociedades que estuvieran en fase de rehabilitación post-conflicto, el apoyo económico a procesos de limpieza de minas o de reinserción en la vida civil de antiguos combatientes, era otra de las líneas de actuación a seguir. Para hacer un correcto seguimiento y evaluación de todo ello se recomendaba que cuando la propia Comisión elaborara los informes de estrategia nacional referidos a cada país se estableciera un sistema de indicadores de conflicto.

(5) Recuérdese que forman parte de la misma Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

(6) Recuérdese que forma parte del mismo Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omar, Qatar.

(7) Acuerdo vigente hasta 2008.

(8) La Política de Cooperación al Desarrollo fue introducida por el Tratado de la Unión Europea. Actualmente está regulada por el artículo 177 y se configura como complementaria de la que lleven a cabo los Estados miembros en esta materia.

En cuarto lugar, se recomendaba la realización de actuaciones para luchar contra los llamados problemas transversales, esto es, situaciones que quizás no causan por sí mismas conflictos con causas digamos de tipo político (luchas territoriales, por ejemplo) pero que en unión de otros factores complican la terminación de las guerras convencionales o dificultan la vuelta a la convivencia. Es el caso por ejemplo, del tráfico de drogas o de armas ligeras. En consecuencia, se invitaba a apoyar programas de cultivos alternativos o a programas de recogida de armas.

Respuesta rápida en caso de conflictos incipientes

La segunda parte de la propuesta de la Comisión giraba en torno a la Respuesta Rápida en caso de conflictos incipientes. Entre las medidas que se proponían pueden destacarse algunas.

En primer lugar, la necesidad de poder alertar rápidamente a los órganos de decisión de la UE sobre una crisis emergente para lo que era necesario disponer de las correspondientes estructuras (9).

En segundo lugar, desde el punto de vista financiero, se confiaba en las posibilidades del entonces recién creado Mecanismo de Reacción Rápida (10) que en un marco financiero y jurídico único, permitiría realizar una amplia gama de acciones a corto plazo: por ejemplo, el envío de observadores de la Comisión a procesos electorales de gran trascendencia o la ayuda económica puntual a un estado para evitar una situación de deterioro social.

(9) Cuando la Comisión presenta la comunicación en 2001, se habían creado muy recientemente una serie de estructuras que son las mismas que siguen en funcionamiento. Ciertamente, se ha trabajado desde entonces en una mayor coordinación entre las mismas. Puede destacarse el papel del Comité Político y de Seguridad (COPS), constituido por representantes de los Estados miembros a nivel de embajador y también el de la Unidad de Planificación de la Política y Alerta Rápida (UPPAR), a la que se encomienda la evaluación y alerta rápida sobre situaciones que pudieran tener incidencia sobre la PESC, incluidas por tanto la crisis potenciales.

(10) El Mecanismo fue aprobado mediante Reglamento CE número 381/2001 del Consejo de 26 de febrero. DOCE L 57 27/2/2001. El mismo se creaba con el objetivo de que la Comunidad pudiera responder de forma rápida, eficaz y flexible, ante situaciones de emergencia, de crisis, o ante amenazas de crisis de forma que las mismas pudieran afectar a los beneficios de las políticas y programas de asistencia y cooperación. El Mecanismo por tanto, pretende asegurar los beneficios del resto de las políticas contempladas a más largo plazo. La ejecutora del Mecanismo es la Comisión, la cual actuará normalmente bajo la forma de acuerdos marco o acuerdos financieros con los países donde se vayan a realizar las acciones, con organizaciones internacionales u ONG'S.

En tercer lugar, utilizando los instrumentos políticos y diplomáticos se alentaba el uso más enérgico de las posibilidades del diálogo político previsto en determinados tipo de acuerdos con un contenido normalmente de gran interés económico para la otra parte (11), además de las relaciones establecidas con los países ACP (12). Se consideraba asimismo fundamental un mayor uso de los Representantes Especiales como mediadores en caso de emergencia de un conflicto, y no solamente cuando el mismo ya ha estallado.

En cuarto lugar, se mencionaba a la PESD que entonces estaba empezando a desarrollarse. Concretamente, se aludía a la posible utilización de las misiones civiles de la misma (operaciones de fortalecimiento del Estado de Derecho y de la Administración Civil) en casos de conflicto emergente. Cuatro años después puede señalarse que estas misiones de la PESD, como es el caso de la que se ha desarrollado en Georgia de fortalecimiento del Estado de Derecho, se han llevado a cabo.

Por último, la Comisión subrayaba la necesidad de cooperar tanto con interlocutores internacionales tan importantes como los Estados Unidos, como con organizaciones internacionales como la ONU o la OSCE, así como con las organizaciones no gubernamentales.

(11) El Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 incluía un nuevo Título, el XXI, denominado Cooperación económica, técnica y financiera con terceros países. El mismo tiene un solo artículo el 181 A, en el que se indica que la Comunidad podría llevar a cabo acciones de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países. Acciones que serían complementarias de las que lleven a cabo los Estados miembros y coherentes con la política de desarrollo de la Comunidad. De forma expresa se indica que *“la política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general del desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como al objetivo del respecto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”*. Es evidente que, en este marco, el diálogo político que puede tener el carácter de auténtica presión en un momento dado, es muy importante.

(12) Los países conocidos como ACP son definidos por el artículo 182 del Tratado CE, como países y territorios no europeos que mantienen especiales relaciones con Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido. Los Acuerdos giran en torno fundamentalmente al acceso privilegiado de los productos de estos países al territorio de la Unión, ya que los Estados miembros aplicarán a sus intercambios comerciales con los mismos el régimen que se otorguen entre sí en virtud del propio Tratado. Si bien es cierto que, a diferencia de lo establecido en el caso anterior, no se hace una mención especial al desarrollo de la democracia y el Estado de Derecho en estos países, la propia naturaleza de la UE parece que obliga a esta finalidad en todo tipo de acuerdo y desde luego el diálogo político puede ser fundamental ante una situación de deterioro.

El Consejo y el programa de conflictos violentos: Una decisión para la acción

A partir de esta comunicación y como se ha indicado más arriba, el Consejo de Gotemburgo adoptó el programa de conflictos violentos. El mismo concretó todo lo que se ha señalado anteriormente en cuatro objetivos:

- Establecimiento de prioridades políticas claras para acciones de prevención: En este sentido, el Consejo programará al inicio de cada presidencia con asistencia del Alto Representante, del COPS y de la Comisión un amplio estudio de potenciales conflictos.
- Alerta rápida, coherencia de las actuaciones y de las políticas: Se atribuyó al COPS un papel central en el seguimiento de los potenciales conflictos, utilizando información procedente tanto de las misiones de la CE como de los Estados miembros, de la UPPAR o de organizaciones como Naciones Unidas.
- Instrumentos de la UE para la prevención a largo y corto plazo: Integración de las recomendaciones de la Comisión en todas las políticas de la UE, como es el caso de la política comercial, la medioambiental y la de la cooperación al desarrollo. Utilización del diálogo político. Apoyo a los procesos de control de armamento, haciendo hincapié en el de las armas ligeras.
- Cooperación con la ONU y la OSCE entre otras organizaciones internacionales. De forma destacada la implementación de los acuerdos con OTAN en el desarrollo de la PESD, que finalmente se llevaron a cabo a finales de 2002.

Implementación del programa de conflictos violentos: Cuatro años de realizaciones

Cabe ahora repasar cuáles han sido algunas de las acciones concretas que se han llevado a cabo para cumplir con los objetivos propuestos.

Eficacia institucional y dispositivos financieros

Desde este punto de vista, hay que hablar de las nuevas formas de trabajo de la Comisión y del Consejo. La primera mantiene una “lista de prio-

ridades de observación de países” basándose en la valoración de posibles conflictos en más de 120 países. Estas valoraciones han servido para integrar la perspectiva de la prevención de conflictos en mayor medida, en los Documentos de Estrategias por países que elabora la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores.

En la esfera del Consejo, la Secretaría General ha desarrollado un sistema de alerta temprana basándose en lo informes y las valoraciones de riesgo realizadas por el Comité Político y de Seguridad, órgano que asume el papel de liderazgo en materia de análisis y presentación de propuestas de carácter político al Consejo en este campo. Los informes del COPS se valoran conjuntamente además de por la UPPAR, por la División de Inteligencia del Estado Mayor y por el Centro de Situación. Órganos que además intercambian información con la Comisión. Se ha trabajado también para aumentar el flujo de información que sobre los potenciales conflictos pueden proveer los jefes de misión de las delegaciones de la UE. El incremento de las relaciones con organizaciones internacionales, como se verá más abajo al hablar de la cooperación con terceros, se ha convertido también en una buena forma de obtención de información.

Ha de destacarse especialmente la creación de una célula en el Consejo con componentes civiles y militares que es estudiada en el Capítulo II. Su nacimiento se pretende que sea una forma de aumentar la compatibilidad y la coherencia de las acciones emprendidas en el caso de conflictos emergentes. Mejorará la capacidad de la UE en la planificación de la gestión de crisis, al aprovecharse de los instrumentos civiles y militares a la hora de hacer frente a las mismas.

La figura de los Representantes Especiales es, en estos momentos, un elemento fundamental en la acción exterior de la UE en zonas de conflicto (por ejemplo, la resolución del conflicto de Transnistria en el caso de Moldavia) o post conflicto. En el verano de 2005 hay ya nueve representantes especiales (Asia Central, Sudán, Moldavia, Macedonia, Proceso de paz de Oriente Medio, Cáucaso Meridional, Afganistán, Bosnia, y Grandes Lagos). Se observa fácilmente como la UE, a través de ellos, está presente en las zonas más conflictivas del planeta. Se les han dado directrices de evaluación. Al ser una figura PESC, su financiación proviene de una línea presupuestaria que quizás no es tan importante como debiera, pero la trascendencia política ha sido captada por los Estados, que envían funcionarios en comisión de servicios.

El examen del mandato (13) del Representante Especial de la UE en Bosnia, donde se están llevando a cabo dos misiones de la PESD, puede dar una idea de la importancia que estas figuras han alcanzado. Lord Ashdown deberá ofrecer el asesoramiento político a las autoridades bosnias, promover la coordinación política de la UE en Bosnia, (sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, se añade), en el ámbito de la PESD deberá prestar asesoramiento político al Comandante de EUFOR (misión militar de la UE), tendrá potestad para dictar instrucciones al Jefe de la Misión de policía, dentro del tercer pilar (Justicia e Interior) y en los asuntos de tipo comunitarios participará en la coordinación local que se requiera, desde el punto de vista de los recursos financieros será consultado sobre las prioridades del programa Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización (Reglamento CARDS) del que es responsable la Comisión (14). Como se puede constatar, en torno a su figura se “centraliza” la eficacia de políticas muy diversas.

Además de las misiones de los Representantes Especiales, habría que hablar de otras acciones cuya utilidad se ha constatado, como son las misiones de observación (caso de los Balcanes) y las de investigación. Estas últimas se configuran como aquéllas en las que se estudia de qué forma la UE puede influir con sus medios en las causas subyacentes de los conflictos. Se han llevado a cabo misiones de este tipo en el caso de Indonesia, Nepal, Sri Lanka y Pacífico Meridional.

Por su parte, el Mecanismo de Financiación Rápida se ha utilizado en situaciones tan graves como la de Macedonia en 2001 (15) o para financiar por ejemplo las conversaciones israelo-palestinas en Ginebra, medidas de confianza en Abjasia y Osetia del Sur y las conversaciones de paz en Sudán. El Reglamento CARDS se ha mostrado especialmente útil en Balcanes.

Instrumentos de la Unión Europea para la prevención a largo y corto plazo: proyectando estabilidad

Se puede hablar en primer lugar del trabajo llevado a cabo por la Unión Europea en relación a lo que la Comisión denominaba *problemas trans-*

(13) Acción Común 2004/569/PESC de 12 de julio de 2004. DOCE L 257 de 28.7.2004.

(14) Reglamento del Consejo 2666/2000 de 5 de diciembre DOCE L 306 7.12 .2000.

(15) El conflicto entre la guerrilla albanesa y el gobierno macedonio en 2001 dio lugar a combates que dañaron casas por ejemplo en la zona de Tetovo y Skopska Crna Gora. La UE destinó dos millones y medio de euros a su reconstrucción

versales. Así, la ratificación por los Estados de la Unión del Protocolo de Kyoto de 1998 a la Convención contra el Cambio Climático 1992 y el diálogo con otros países para que hagan lo mismo: la degradación del medio ambiente es causa de posibles conflictos (falta de agua, por ejemplo). La Unión considera que este instrumento internacional de fijación de las emisiones máximas de dióxido de carbono es uno de los instrumentos adecuados para luchar contra la degradación medioambiental.

Problema también transversal y de enorme gravedad, lo constituyen las armas pequeñas y ligeras. La UE apoyó de forma muy activa el Plan de Acción de las Naciones Unidas adoptado en julio de 2001 en el seno de la *“Conferencia sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos”*. En esta línea se adoptó la de la Acción Común 2002/589/PESC (16). La misma tiene por objetivo la lucha contra la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas de pequeño calibre y ayudar a resolver los problemas causados por dicha acumulación. Para ello, la UE se compromete a luchar por conseguir en todos los foros el que los países importen y posean únicamente las armas de pequeño calibre necesarias para satisfacer sus necesidades de seguridad. Además, la UE financiará y dará asistencia técnica a aquellos programas que tengan por objeto controlar o suprimir los excedentes. En este sentido la UE ha actuado en la destrucción de munición en Albania, Camboya, colaboración con el Centro Regional de Naciones Unidas para la paz, el desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. En el caso de los países ACP la UE contribuye además a programas en este sentido, o a través del presupuesto PESC y del Fondo Europeo de Desarrollo (17). Además, se trabaja para reformar el Código de Conducta de Exportación de Armas de 1998. El Código establece normas para la exportación de armas convencionales, con sistemas de certificación que impidan que armas que salgan de suelo europeo alimenten conflictos.

La *política de cooperación al desarrollo* también ha sido objeto de enfoques que pretenden aumentar su eficacia en lo que a la seguridad se refiere. En los programas de ayuda al desarrollo la Comisión ha puesto más énfasis en la programación de la misma (estrategias regionales y por países) en ámbitos como la consolidación del Estado de Derecho, el

(16) DOCE L 191 de 19.7.2001.

(17) El Fondo Europeo de Desarrollo es un instrumento financiero distinto del presupuesto general y que no tiene personalidad jurídica. Su función es la de financiar las ayudas al desarrollo que afectan a los países ACP.

apoyo a las instituciones democráticas, el desarrollo de la sociedad civil, la reforma del sector de la seguridad y otras medidas específicas post-conflicto. El Mecanismo de Reacción Rápida se ha mostrado especialmente útil en casos de urgencia.

El *diálogo político* se mantiene con distintos países y organizaciones regionales, en cuyos textos se han incluido menciones a la prevención de conflictos. Es el caso de los Acuerdos Diálogo y Cooperación negociados por la UE, tanto con la Comunidad Andina como con Centroamérica. Las declaraciones políticas, las gestiones y las sanciones de la UE en un momento dado pueden ayudar a evitar que un conflicto no estalle.

Últimamente, la preocupación por la *proliferación de armas de destrucción masiva* ha ido en aumento y por ello, se han incluido cláusulas en este sentido en los planes de acción adoptados en relación a los países que forman parte de la Iniciativa de Nueva Vecindad y se hará en futuros acuerdos de otro tipo.

Desde el punto de vista del *seguimiento de áreas conflictivas y de actuación en consecuencia* se pueden destacar varios ejemplos: África, Asia y Colombia.

África ha sido objeto de especial atención y por ello nos vamos a detener en ella, porque quizás las actuaciones de la UE en este continente no son tan conocidas como las que ha llevado a cabo en los Balcanes. Supone además un ejemplo de la creciente importancia de la PESD en las relaciones exteriores de la UE.

La Unión aprobó en 2004 una posición común sobre la prevención de conflictos en África, que ha sido sustituida por otra en 2005, denominada sobre la *“Prevención, gestión y resolución de los conflictos en África”* (18).

La UE se propone actuar en este continente, utilizando prácticamente todos los medios a su alcance desde el punto de vista de la acción exterior, desde diversos frentes, y teniendo siempre presente que la principal responsabilidad de la paz recae en los propios africanos. Como ejemplo de relaciones exteriores, encontramos el Acuerdo de Cotonú ya mencionado más arriba. La política europea de cooperación al desarrollo está presente a través del Fondo de Paz para África, el cual, con un presu-

(18) Posición común 2005/304/PESC del Consejo de 12 de abril de 2005. DOUE L97 de 15.4.2005.

puesto de 250 millones de euros, pretende apoyar el desarrollo de operaciones de paz y ampliar las capacidades institucionales de prevención de conflictos. Ya se han financiado actuaciones de este tipo en Burundi, Liberia y Costa de Marfil. La PESC está presente a través del Representante Especial de la UE en los Grandes Lagos. Además del apoyo financiero del Fondo para la Paz, la UE, a través de la PESD, va dar un apoyo técnico a acciones de seguridad. Para ello, en 2004 el Consejo aprobó el Plan de Acción de apoyo a la paz y la seguridad en África en el contexto de la PESD (19). El Plan de Acción se centra en una serie de actuaciones prácticas que tendrán lugar a corto plazo, y trata esencialmente de las cuestiones de creación de capacidades, apoyo al planeamiento, desarme, desmovilización y reintegración (acciones que normalmente se conocen como DDR) de combatientes (en particular, los niños soldado), reforma del sector de la seguridad y coordinación interna y externa de la UE (nótese la responsabilidad que se atribuye a la PESD). El interlocutor principal en todo este proceso, sin perjuicio de otros actores regionales (Comunidad Económica de los Estados del África Occidental) va a ser la Unión Africana (20). Se ha destacado en la misma un oficial procedente del Estado Mayor de la UE.

Este Plan de Acción PESD dentro de esa estrategia global ya está dando sus frutos. El 12 de abril de 2005 comenzó a desarrollarse la misión EUPOL Kinshasa. La misma se estudia con atención en el capítulo dedicado a los conflictos en curso. Aquí diremos solamente que la misma se encarga de garantizar la protección de las instituciones y de las altas autoridades gubernamentales de transición, así como de contribuir a la misión de seguridad pública en la capital. Esto supone hacerse cargo de una misión que previamente había sido desarrollada por la ONU y a la que la UE había prestado asistencia financiera, lo que es una muestra de esa actividad deseable por parte de la UE. Además, la UE está presente en el proceso de Darfur, como se examinará en el capítulo correspondiente a los conflictos actuales.

Por último, señalaremos el apoyo que la UE de forma decidida presta al proceso Kimberley de certificación de diamantes (21). El tráfico ilegal de

(19) Ver informe de la presidencia sobre la PESD al Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2004.

(20) La Unión Africana cuenta con 53 miembros, todos los Áfricanos y el Sáhara Occidental. Debido a esto Marruecos suspendió su pertenencia.

(21) Reglamento CE núm 2368/2002 del Consejo de 20 de diciembre de 2002 por el que se aplica el sistema de certificación del proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto. DOCE L 358 de 31.12.2002.

los mismos procedente de África es, por desgracia, uno de esos problemas transversales que permiten alimentar los conflictos, financiando a movimientos guerrilleros africanos que intenten derrocar a gobiernos legítimos. El sistema de certificación supone que las importaciones y exportaciones de las piedras preciosas con destino a la Unión o procedentes de ella, se sometan a validación por parte de las autoridades competentes de cada Estado. El sistema que cuenta con el apoyo de Naciones Unidas que a través de su Resolución 56/263, alentó a todas las partes a cumplirlo. Es un claro ejemplo, otra vez, de cómo una política ajena en principio a la seguridad en un sentido más clásico, la política comercial, tiene sin embargo también un papel en este campo.

Asia también ha sido objeto de atención. El ya mencionado Alto Representante para el Cáucaso Meridional apoya la resolución de los conflictos en Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj. Se ha utilizado el Mecanismo de Reacción Rápida en apoyo de la transparencia, credibilidad y legitimidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias celebradas en Georgia a principios de 2004. Ha habido una misión PESD de tipo civil de la clase apoyo al Estado de Derecho en este país (julio 2004/2005). Se han realizado acciones de ayuda para la transición hacia la economía de mercado y la democracia, la cooperación regional y la lucha contra la pobreza, utilizando el Mecanismo de Respuesta Rápida por ejemplo, para apoyar el programa de asistencia policial de la OSCE.

En Irán, la UE intenta que este país no siga adelante con el desarrollo de su programa nuclear, a cambio de firmar un acuerdo con la Unión.

Colombia, es un país en el que por los especiales lazos que España tiene con ella ha de destacarse. Los informes de la UE señalan a este país como un buen ejemplo de enfoque integrado de prevención de conflictos. De esta forma, la misma ha participado en diálogo político con el gobierno de ese país y otras partes interesadas, como las Naciones Unidas, en apoyo de una solución política para salir del conflicto que enfrenta al gobierno con los grupos guerrilleros de extrema izquierda y derecha. La UE ha financiado proyectos como el “Laboratorio de la Paz”, en el que se han financiado programas de consolidación democrática de las instituciones del Estado, la paliación de la crisis humanitarias, la protección de los derechos humanos, el fomento de actividades medioambientales y el desarrollo de alternativas viables a la producción ilícita de estupefacientes, permitiendo en este último caso un sistema de acceso preferencial de productos agrícolas al mercado comunitario.

Utilizando la PESD

Además del caso particular del Plan de Acción de la PESD para África, la Política Europea de Seguridad y Defensa está desarrollando distinto tipo de misiones que hace que la UE sea un actor cada vez más activo en el tablero mundial: Misión militar y de policía en Bosnia, operación policial en Macedonia, operación militar ya concluida también, la ya mencionada operación de policía en Congo... Además, desde marzo de 2003 se lleva a cabo un diálogo mediterráneo en este ámbito con miras a reforzar la comprensión mutua y a estudiar ideas y propuestas de cooperación más concretas. Marruecos y Turquía están participando en la operación Althea de la PESD en Bosnia (22).

Cooperando con terceros

La cooperación con terceros ha mostrado una voluntad continuada. Puede hablarse en primer lugar de las relaciones con las Naciones Unidas. Se empezó por establecer un proceso de reuniones semestrales de alto nivel entre las Naciones Unidas y la UE, que permite en la actualidad contactos regulares entre el Secretario General y el Subsecretario General de las Naciones Unidas y el Consejo y la Comisión, de forma que en numerosas áreas políticas la consulta y la cooperación son actualmente habituales.

Desde el punto de vista de las políticas, se empezó por desarrollar relaciones mucho más intensas con las estructuras de Naciones Unidas en el campo del desarrollo y humanitario, a partir de la Comunicación de la Comisión de 2001 (23) *“Construcción de una asociación efectiva con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios”*.

Pero una vez se había avanzado en ese sentido, una nueva Comunicación de la Comisión (24), de 2003, señaló la necesidad de ir más allá del desarrollo, reforzando la cooperación en cuestiones de paz y seguridad. En 2002, representantes de ambas organizaciones se habían reunido en

(22) Las misiones actuales son examinadas en otro capítulo de esta misma obra. Para las finalizadas (hasta julio de 2003), ver CARRIÓN RAMÍREZ, BERTA *“Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia, y República Democrática de Congo”*, Serie Unión Europea número 3 de 2004. Instituto de Estudios Europeos de la USP- CEU, Madrid, www.ceu.es/idee

(23) COM (2001) 231 final, de 2 de mayo de 2001.

(24) COM (2003) 526 final de 10 de septiembre de 2003. Número CELEX 52003DC0526

Suecia para entablar un diálogo sobre prevención de conflictos. Fruto de estos contactos, en primer término, han sido los pasos para mejorar la sincronización de la ONU (y sus organismos especializados) y la Comisión para coordinar la programación de distintos proyectos de prevención de conflictos. El ya mencionado de Mecanismo de Reacción Rápida, es cada vez más empleado para apoyar las operaciones de Naciones Unidas (25).

Dando el paso siguiente, la cooperación en la gestión de crisis desde el punto de vista operativo, ha de destacarse la *Declaración conjunta de la UE y la ONU de 24 de septiembre de 2003 sobre cooperación en caso de crisis*. La Declaración fija un marco para una cooperación más estrecha en materia de gestión de crisis, especialmente en los ámbitos de la planificación, formación, la comunicación y las mejores prácticas (26). Posteriormente se han establecido comités de dirección para coordinar el trabajo de las secretarías en lo referente a la gestión de crisis. Fruto de los trabajos de estos comités de dirección son dos documentos en los que se abordan la cooperación civil (27) y militar (28), respectivamente.

En lo que respecta a la *cooperación civil* se han establecido tres modalidades de cooperación:

- Intercambio de información para mejorar la eficacia: Prevista para el caso en que en una operación de gestión civil de crisis, los Estados

(25) Por ejemplo, los 30 millones de euros que en 2003 la UE entregó al fondo fiduciario administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la administración provisional en Afganistán o la financiación del proceso de desarme y desmovilización dirigido por el fondo en Congo (Brazzaville).

(26) La Declaración, firmada por la presidencia italiana de la UE y el Secretario General de Naciones Unidas, tiene por objeto profundizar la cooperación en el área de la gestión civil y militar de crisis, particularmente en África y los Balcanes. Ya ha habido ejemplos prácticos de cooperación, como la sucesión de la UE en la misión de policía en Bosnia y el despliegue de la UE a requerimiento del Consejo de Seguridad en la República Democrática de Congo (operación Artemisa). La declaración preveía establecer un mecanismo conjunto de consulta para examinar formas de ampliar la mutua coordinación en una serie de áreas. Así, la **planificación** (contacto entre las unidades de planificación de misiones haciendo especial hincapié en la asignación de recursos logísticos y la interoperabilidad del equipo), la **formación** (establecimiento de mínimos comunes de formación, oficiales de enlace, celebración de seminarios y ejercicios), **comunicación** (intercambio de oficiales de enlace, diálogo a través de las respectivas delegaciones en Nueva Cork y Bruselas), **mejores prácticas** (intercambio de lecciones aprendidas).

(27) Ver Informe de la presidencia sobre la PESD al Consejo Europeo de diciembre de 2004, Anexo IV del Anexo. Doc 15547/04. “Cooperación UE-ONU en la gestión civil de crisis”.

(28) Informe de la presidencia sobre la PESD al Consejo Europeo de junio de 2004. Doc 10226/04 “UE y las Naciones Unidas en las operaciones militares de gestión de crisis. Aspectos de la aplicación conjunta de la Unión Europea y las Naciones Unidas”.

miembros respondan mediante contribuciones nacionales a los requerimientos de las Naciones Unidas. En este caso, en el seno del COPS podría darse un intercambio de información que permita determinar posibles sinergias y oportunidades entre ellos.

- “Procedimiento de facilitación” para coordinar las contribuciones de los Estados miembros: es un paso más, en el que en un marco que sigue siendo bilateral entre los Estados y las Naciones Unidas, se coordinan las contribuciones de los mismos en plena asociación con la Comisión.
- Contribución de la UE en respuesta a una petición de las Naciones Unidas: En este supuesto la operación sería UE-ONU y podría ir desde el marco comunitario, (evaluación de una situación de crisis con el envío de observadores) hasta operaciones PESD.

En lo que respecta a la *cooperación militar* y en la fase de planificación de las operaciones el documento contempla dos supuestos:

- Aporte de capacidades nacionales por parte de los Estados miembros: Es similar al mecanismo de facilitación que se ha visto en el caso de la gestión civil. Dentro de los acuerdos bilaterales entre los Estados miembros y el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, la UE podría adoptar una función de mediación entre los contribuyentes, de forma tal que de manera voluntaria puedan intercambiar información o incluso coordinar sus aportaciones, lo que sería muy importante respecto de aquellas que son escasas y costosas como es el caso de los hospitales de campaña.
- Operación de la UE en apoyo de las Naciones Unidas: En este caso, el control político y estratégico lo tendría la UE. Podría asumir una operación autónoma, como en Bosnia i Herzegovina, o la responsabilidad de un componente específico dentro de la estructura de la misión de la ONU (enfoque modular). El documento presta también especial atención a las operaciones que precisan una reacción rápida. Estas operaciones podrían ser del modelo de “*punto entre fuerzas*”, en la que la UE realizaría una misión que tiene por objeto preparar una nueva operación o reorganizar una ya existente (caso de la operación Artemisa), o modelo “*fuerzas de reserva*”, que consistirían en fuerzas de reserva ajenas al teatro de operaciones o en una fuerza de extracción suministrada por la UE en apoyo de una operación de las Naciones Unidas.

Hay que hablar también de la *cooperación con la OSCE* en supuestos concretos, sobre el terreno, como en el caso de la misión de policía de la UE y la misión de la OSCE en la antigua República Yugoslava de Macedonia, donde la UE financia a expertos de policía en comisión de servicios en la misión de extensión de la OSCE.

En lo que se refiere a interlocutores estatales, la relación con *Estados Unidos* en el campo de la prevención de conflictos es bastante reciente, si atendemos a lo que señala el informe de la presidencia de 2005 sobre el asunto. (29) Data de la nueva etapa inaugurada tras la cumbre UE- Estados Unidos de junio de 2004 y la visita del presidente Bush a las instituciones comunitarias en febrero de 2005. Los ejemplos de esta cooperación que exponen los documentos de la Cumbre son de acciones comunes a través de organizaciones internacionales (Bielorrusia, Ucrania, Kirguiztan) o de la OTAN (la asunción de la operación militar en Bosnia por parte de la UE).

Nos parece insuficiente para dos actores de esta envergadura. Al margen de que particularmente consideremos que el contenido de los retos transnacionales que recoge la Agenda Transatlántica de 1995 deberían ser un poco actualizados, otros aspectos podrían recibir un nuevo enfoque. Cuando se producen las Cumbres UE-Estados Unidos podría haber comunicados que expusieran objetivos en relación a la prevención de conflictos, aunando así ciertos objetivos en materia de promoción del Estado de Derecho y de lucha contra el terrorismo (*actuar (30) sobre las causas subyacentes a las que los terroristas pueden agarrarse para el reclutamiento y para explotarlas en su favor*) que ahora aparecen separados. Es quizás, más una cuestión de formas que de fondo, pero en política sabemos que aquéllas son fundamentales.

En la cooperación con Rusia, dentro de los denominados Espacios Comunes (31), se ha decidido centrarse más en los esfuerzos por impulsar la prevención de conflictos, mediante un diálogo más estrecho y una cooperación orientada hacia el logro de resultados.

(29) Doc 9714/05.

(30) Declaración Estados Unidos-UE sobre ampliación de la cooperación en el campo de la no proliferación y la lucha contra el terrorismo. Cumbre de 20 de junio de 2005. www.eurunion.org

(31) En la Cumbre de 10 de mayo de 2005 la UE y Rusia llegaron a un acuerdo para lanzar por fin los cuatro espacios comunes que acordaron crear en 2003. Los mismos son en materia económica, seguridad exterior, libertad, seguridad y justicia y, por último, educación e investigación. Todos ellos aproximan normas, eliminan barreras y establecen mecanismos de cooperación.

Por último, también comienza a introducirse la cuestión en las reuniones con socios como China, India y Japón, así como con los trece socios asiáticos que conforman la ASEAN.

La cooperación con organizaciones no gubernamentales es un área de interés creciente. La importancia de este diálogo era remarcada no solamente por el programa de prevención de conflictos, sino que más recientemente, el Plan de Acción de la UE para los aspectos civiles de la gestión de crisis vuelve a hablar de esta necesidad. Por ello, conforme a los nuevos pasos dados, se prevé que existan reuniones entre cada presidencia y las ONG (32), con actualización de los recursos de las mismas para poder acudir a un conflicto, discusión de los posibles conflictos, participación, incluso si es posible a nivel formal, de las ONG en el proceso de planificación a largo plazo de las actuaciones políticas relativas a medidas civiles, en particular la planificación de las diferentes etapas de una misión. Por otra parte, se considera deseable una mayor sinergia entre el Comité para la Gestión Civil de Crisis y el grupo de cooperación para el desarrollo.

La cooperación con la OTAN ha sido uno de los objetivos de la PESD de su nacimiento. La vertiente militar de las relaciones exteriores de la PESD, no puede entenderse a nuestro juicio sin que la UE y la Alianza Atlántica mantengan una relación de cooperación leal. El acuerdo de 16 de diciembre de 2002, entre la organización atlántica y la UE sobre la posibilidad de acceso de la PESD a los recursos de la Alianza, daba cumplimiento a uno de los objetivos de la Cumbre de la OTAN de Washington en 1999 y han permitido que la UE pueda relevar a la Alianza en el escenario bosnio.

MAS COHERENTES: PESD Y ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR

El segundo gran apartado del que vamos a ocuparnos es la relación entre la actuación exterior de la UE y los Asuntos de Justicia e Interior. Señala la Estrategia Europea de Seguridad que es fundamental aumentar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, para luchar tanto contra el terrorismo

(32) Esta idea ha sido también recogida en el Plan de Acción de capacidades civiles aprobado por el Consejo Europeo de 17 y 18 de junio de 2004. Por ello se han celebrado reuniones con las ONG'S tanto durante la presidencia holandesa (segundo semestre de 2004) como durante la de Luxemburgo (primer semestre de 2005).

como contra la delincuencia organizada (la lucha contra esta última, en su dimensión exterior, están ganando gran importancia en los últimos tiempos).

Desde que se produjeron los ataques terroristas del 11 de septiembre la UE ha tomado medidas para luchar contra el terrorismo en distintos frentes. Desde el denominado de Justicia e Interior (orden europea de detención, creación de Eurojust (33), mejora de las capacidades de Europol (34) para recolectar y analizar información en este ámbito...) en el campo del transporte y la seguridad en las fronteras (establecimiento de la Agencia Europea para la Gestión de las fronteras exteriores), en el ámbito de la protección civil (ampliación del programa de la respuesta de la UE a ataques nucleares, radiológicos, biológicos y químicos), en el ámbito de las relaciones exteriores promoción de la firma por parte de todos los Estados de las 12 Convenciones Internacionales existentes para la lucha contra el terrorismo (35), inclusión de cláusulas antiterroristas en los acuerdos con terceros Estados... Como se puede observar, una enorme gama de actuaciones (36). Nosotros nos ocuparemos del examen de la

(33) Eurojust es un órgano de la UE con personalidad jurídica propia cuyos objetivos son estimular la coordinación entre los Estados Miembros en la investigación y persecución de los delitos, así como mejorar la cooperación entre las autoridades de los mismos en particular facilitando la ejecución de la asistencia legal mutua. Está compuesto por funcionarios policiales, judiciales o fiscales de los Estados. Ver Decisión del Consejo 28.2.2002 DOCE L 63 6.3.2002.

(34) Europol tiene por objetivo mejorar la cooperación de los Estados Miembros en la persecución policial de delitos como el tráfico ilícito de drogas, la inmigración ilegal o el terrorismo. Hace análisis y provee de apoyo técnico a operaciones de los Estados Miembros. En 2004 se firmó un acuerdo de cooperación con Eurojust. Prevista en el TUE como una pequeña unidad antidroga Europol está regulada en la actualidad por una Convención 1 de octubre de 1998 de la que son miembros todos los Estados. Comenzó sus actividades el 1 de julio de 1999. Ver www.europol.com

(35) Convención de 1973 sobre la prevención y castigo de crímenes contra las personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos, Convención de 1979 contra la toma de rehenes, Convención de 1997 para la supresión del terrorismo con bomba, Convención de 1999 para la supresión de la financiación del terrorismo, Convención de 1963 contra los delitos bordo de aeronaves, Convención de 1970 contra la toma ilegal de aeronaves, Convención de 1971 contra la supresión de actos ilícitos para la seguridad de la aviación civil, Convención de 1980 sobre la protección física del material nuclear, Convención de 1988 para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, Convención de 1991 para el marcado de los explosivos plásticos con el propósito de su detección, Protocolo de 1988 sobre la supresión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos civiles, Protocolo de 1988 para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas localizadas en la plataforma continental.

(36) Ver un resumen de estas medidas en la *Fact sheet sobre terrorismo* en www.europa.eu.int

contribución de la PESD a la lucha antiterrorista y de la lucha contra la delincuencia organizada.

La PESD y la lucha contra el terrorismo

El terrorismo no aparece mencionado de forma expresa en el Título V del Tratado de la Unión Europea, como se ha comprobado más arriba al enumerar los objetivos de la PESC, contenidos en el artículo 11 del Tratado. Es el Título VI, en el artículo 29, el que incluye la lucha contra el terrorismo para la consecución de un espacio de seguridad y justicia, el tercer pilar, por tanto.

Es decir, cuando el Tratado se redacta se está pensando en un terrorismo fundamentalmente interno de cada país como el etarra, el norirlandés... En Europa había habido atentados islamistas pero no habían cambiado la situación estratégica, como sí ocurrió después del 11 de septiembre. El ámbito en el que se pensaba residenciar el tratamiento de estos asuntos era pues, el de las reuniones de los Ministros de Justicia e Interior. Pero los acontecimientos han propiciado un enorme cambio. El Consejo Europeo de 21 de septiembre de 2001 adoptó un Plan de Acción de lucha contra el terrorismo. El Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004 estableció un Plan de acción revisado (posteriormente, en junio de 2005, ha vuelto a revisarse), pero además adoptó una declaración de solidaridad sobre el terrorismo, tomando como base la cláusula de solidaridad establecida en el Proyecto de Tratado Constitucional, en su artículo 42. Si hace un año era importante esa declaración más lo es ahora, dadas las casi imposibles posibilidades de supervivencia del Tratado constitucional. La cláusula indicaba que:

Los Estados miembros y los accedentes actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad si uno de ellos es víctima de un ataque terrorista. Movilizarán todos los instrumentos a su disposición, incluidos los medios militares para:

- Prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos.*
- Proteger las instituciones democráticas y a la población civil de cualquier ataque terrorista.*
- Asistir a un Estado miembro o accedente en su territorio a requerimiento de sus autoridades políticas en caso de un ataque terrorista.*

Será cada Estado Miembro o accedente a la Unión el que elija los medios más apropiados para cumplir con su compromiso de solidaridad hacia el Estado afectado.

Por tanto, la utilización de medios militares se prevé ahora para atender a la seguridad de los ciudadanos europeos en su propio territorio. El camino recorrido por la PESD desde 1999 ha sido rápido, se ha pasado de pensar en la PESD como una política fundada en la actuación exterior a buscar la contribución de la misma a la protección del *European Homeland*. Del terrorismo por tanto, no se tratará ya solamente en las reuniones de los Ministros de Justicia e Interior sino también en la de los de Defensa (37).

El concepto marco de lucha contra el terrorismo

Para dar cumplimiento a esa cláusula de solidaridad, el Consejo Europeo de junio de 2004 encargó al COPS la elaboración del concepto marco que identificara los principales aspectos de la PESD en la lucha contra el terrorismo.

El Concepto Marco gira en torno a una serie de principios, de los que se pueden destacar el de la naturaleza voluntaria de las contribuciones de los Estados miembros, la naturaleza complementaria de las acciones que realicen los propios Estados, la cooperación con otros actores y la coordinación entre pilares para asegurar la eficacia (38). A este último respec-

(37) No es desde luego el lugar para tratar de asuntos constitucionales internos y por tanto del marco jurídico de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en la lucha contra el terrorismo en el contexto únicamente nacional. Solamente apuntaremos que el Tribunal Constitucional en distintas sentencias (25/81,199/87,71/94) ha calificado el terrorismo como acciones que atentaban no solamente contra la vida o integridad de las personas sino contra el orden constitucional, pero nunca ha mencionado el artículo 8 de la Constitución donde como es sabido, se enumeran las misiones de las FAS siendo una de ellas la defensa del ordenamiento constitucional. En los últimos tiempos se ha desplegado al Ejército para vigilar por ejemplo vías férreas o centrales nucleares en previsión de atentados terroristas, así la operación Romeo-Mike en 2004. El proyecto de la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional señala la posibilidad de apoyo de las FAS a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las operaciones antiterroristas. Ver por ejemplo COTINO HUESO, LORENZO “*El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*” Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.

(38) Recuérdese que en el caso de la PESD estamos en el II pilar (TUE), en el supuesto de la cooperación policial y judicial en materia penal en el III (TUE) y si hablamos por ejemplo de los requisitos de los visados estaríamos en el I pilar (Título IV del Tratado CE).

to, se designa al Coordinador Contra Terrorista (39) como el encargado de asegurar esta faceta en lo que a la contribución de la PESD se refiere.

Una vez señalados los principios, el Concepto recoge a continuación las áreas en las que la PESD puede contribuir. En primer término, la prevención y la protección que tienen una dimensión básicamente externa, en el ámbito de las operaciones de la PESD. Así, la protección de los propios contingentes desplazados, de determinadas infraestructuras, o de la población civil. La dimensión interna aparece en el caso de que el ataque ya se haya producido. En este caso, la PESD se concibe como un apoyo a los mecanismos de protección civil, incluido al programa CBRN al que haremos referencia más abajo. En este sentido, se prevé continuar la formación de la base de datos sobre recursos militares relevantes para la protección de la población civil, incluido el caso de un ataque CRBN. Existe la posibilidad de que voluntariamente los Estados miembros oferten capacidades en este sentido en la línea del Catálogo de Fuerzas del Objetivo de Fuerza de 2010.

Desde un punto de vista estrictamente militar, se prevé la posibilidad de trabajar sobre la hipótesis de que ciudadanos de la UE fueran secuestrados por grupos terroristas en terceros países. Asimismo, se recomienda buscar maneras de cooperación con la OTAN en el caso por ejemplo del reiterado CRBN.

Plan de Acción de la UE de lucha contra el terrorismo

El Plan de Acción al que se hizo mención más arriba recoge acciones de la UE para combatir el terrorismo que son enormemente variadas y desde luego afectan a todos los pilares. Su punto 3. 7 (40), y el punto 5, se ocupan de la contribución de la PESD.

(39) El Coordinador anti terrorista fue nombrado por el Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004. Está situado dentro de la Secretaría General del Consejo y se le encomienda una misión de coordinación transversal, esto es de todas las actividades en los distintos pilares, coherentes.

(40) El Plan de Acción contra el terrorismo tiene 7 objetivos. El primero *Profundizar en el consenso internacional y ampliar los esfuerzos internacionales para combatir el terrorismo*, el segundo *Reducir el acceso de los terroristas a recursos financieros y otros recursos económicos*, el tercero *Maximizar la capacidad de los órganos de la UE y de los Estados Miembros para detectar, investigar y perseguir a los terroristas y prevenir ataques*, el cuarto, *proteger la seguridad del transporte internacional y asegurar un sistema efectiva de control de fronteras*, el quinto, *ampliar la capacidad de la UE y de los Estados Miembros para afrontar las consecuencias de un ataque terrorista*, el sexto, *afrontar los*

El punto 3.7 se refiere fundamentalmente a acciones que podemos encuadrar en una dimensión externa de lucha contra el terrorismo. Así, se hace referencia a la necesidad de que el Objetivo General de 2010 tenga en cuenta la amenaza terrorista en todas las operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE. Además, se señala la necesidad de que el Objetivo General Civil preste atención al despliegue y mayor desarrollo de las capacidades civiles de la PESD, (ver capítulo II de este mismo Cuaderno) para, tanto prevenir como repeler las amenazas terroristas. De forma más concreta, se expone la necesidad de establecer un marco conceptual de trabajo sobre cooperación consular para la evacuación de ciudadanos de la UE en terceros países. En relación a los terceros países, se indica también la necesidad de proteger posibles objetivos civiles en el área de operaciones en las que las fuerzas de la UE estén desempeñando sus misiones.

En una faceta que denominaríamos transversal, el Plan insta a que la organizaciones de inteligencia en el ámbito de la Defensa aumenten sus intercambios de forma tal que se incremente el apoyo al Centro de Situación de la UE (41) para que, progresivamente, se llegue a la consecución de una capacidad de inteligencia que cubra todo el rango de las amenazas terroristas que afectan a los intereses de la UE, tanto dentro como fuera de la misma.

Desde un punto de vista de la dimensión interna, que es quizás aquella que como hemos señalado más nos sorprende dado el diseño inicial de la PESD, habría que hablar ahora de la contribución prevista en el objetivo número 5 del propio Plan de Acción, objetivo que se denomina *“Aumento de las capacidades de la UE y de los Estados miembros para afrontar las consecuencias de un ataque terrorista”*. Este objetivo se cumple fundamentalmente a través del programa C (42) B (43) R (44)

factores que contribuyen al apoyo al terrorismo y al reclutamiento para el mismo, el séptimo identificar acciones dentro de las relaciones exteriores de la UE para establecer como prioridad terceros países donde la capacidad o el compromiso para combatir el terrorismo necesitan ser ampliados.

(41) Centro en el ámbito de la Secretaría General.

(42) C de *Chemica*. Las armas químicas son agentes manufacturados que cuando se activan producen incapacitación, heridas e efectos letales sobre los seres humanos.

(43) B de *Biological*. Un arma biológica combina un agente biológico junto con los medios para dispersarlo. Pueden ser virus o bacterias e infecta a los humanos, ganado o a las cosechas.

(44) R de *Radiological*, un artefacto radiológico de dispersión, también conocido como bomba sucia, consiste en material radiactiva que se mezcla con explosivos convencionales. Cuando se explosiona la radiación se libera en el aire circundante.

N (45) adoptado por el Consejo y la Comisión y ampliado y revisado en 2004 (46) y que se inscribe dentro de las acciones de la Unión en materia de protección civil (47).

El programa CBRN recuerda la Declaración sobre el combate contra el terrorismo a la que se ha hecho referencia más arriba y que incluye, recordemos, dentro de la solidaridad entre Estados miembros la puesta a disposición de recursos militares. El programa tiene seis objetivos estratégicos (48) de los cuales destacaremos ahora aquellos en los se menciona la contribución de esos recursos militares.

El objetivo número cuatro del Plan de Acción se ocupa de la preparación de las capacidades necesarias para mitigar y remediar el impacto de los ataques terroristas y facilitar el retorno a la vida normal. Las acciones planeadas para el cumplimiento de este objetivo son varias.

En primer lugar, la elaboración y actualización por parte de la Comisión de bases de datos sobre los medios de protección civil y expertos que poseen los Estados. A ello se une la obtención de información relevante sobre vacunas, sueros y otros recursos médicos que pudieran ser necesarios en caso de un gran ataque terrorista. En caso de ataque y en aplicación de la cláusula de solidaridad, los recursos de un Estado miembro podrán ser puestos a disposición de otro. Los recursos militares, los que aquí más nos interesan, son recopilados en una base de datos establecida en el Comité Militar de la UE. Aunque esta base de datos por tanto, no

(45) N de *Nuclear*.

(46) Doc 15480/04

(47) La política de protección civil en la Unión tiene uno de sus elementos más importantes en el Mecanismo de Protección Civil de la Comunidad. El mismo fue establecido por el Consejo por Decisión 2001/792 de 23 de octubre. DOCE L 97 de 15 de noviembre. Entre sus tareas se pueden destacar la de identificación de equipos y otros recursos disponibles en los Estados miembros en caso de emergencia y la existencia dentro de la Comisión del MIC, Centro de Monitorización y coordinación a través del que los Estados hacen sus peticiones de ayuda.

Puede hablarse también del Comité de Seguridad de la Salud formado el 26 de octubre de 2001 por representantes de los Ministerios de Sanidad de los Estados miembros. Entre sus trabajos destaca el BICHAT (*programme of cooperation on preparedness and response to biological and chemical agent attacks*). Ver LINDSTROM GUSTAV “*Chaillot Paper número 69, Protecting the European Homeland*”. Instituto Europeo de Estudios de Seguridad, julio 2004. www.iss-eu.org.

(48) El primero sería el de la valoración del riesgo y el análisis, el segundo el de adopción de medidas preventivas, el tercero el de detección, identificación y alerta, el cuarto el de preparación y gestión de las consecuencias de un ataque, el quinto el de la investigación y el desarrollo, el sexto el de la cooperación internacional.

es gestionada por la Comisión se ha dado acceso a la misma al Mecanismo Comunitario de Protección Civil. Por otra parte, se ha solicitado al COPS que ofrezca recomendaciones al Consejo para mejorar las capacidades en este sentido, en el marco del Objetivo General de 2010, como señala el Marco Conceptual de Contribución de la PESD a la lucha contra el terrorismo (49). Las contribuciones de los Estados miembros aparecerían como un addenda del actual Catálogo de Fuerzas.

La segunda línea de acción la constituye la realización de ejercicios y la formación. El hecho de que existan equipos civiles y militares hace necesario que en los mismos uno de los objetivos a conseguir, según parece que exige la lógica, es que exista coordinación entre ambos tipos de equipos. Pues bien, el Seminario celebrado en el Instituto de Estudios de Seguridad sobre la PESD y el terrorismo en marzo de 2005, señalaba la necesidad de que los recursos militares fueran tenidos en cuenta en futuros ejercicios. Los ejercicios de protección civil EURATOX (2002), Common Cause (2002) y el EU Response Exercise (2003) fueron realizados por la Comisión sin participación de la PESC (y por tanto de la PESD).

La tercera línea de acción es la que se refiere a los procedimientos y organización. En este sentido, se señala la creación por parte de la Comisión Europea de ARGUS (*Secure General Rapid Alert System*), que dentro del respeto a las competencias de los Estados, vinculará todos los sistemas especializados en emergencias con que cuenta la UE, creando un nuevo punto de entrada de información dentro de las estructuras de la Comisión. Además, se prevé la creación de un Centro de Crisis que reuniría a representantes de todos los servicios de la Comisión durante una emergencia. El Plan de Acción apunta la posibilidad de estudiar el establecimiento de contactos entre Centro de Crisis dentro de la Comisión con servicios relevantes del Consejo. Nosotros señalaríamos aquí que consideramos que sería más eficaz que hubiera, dentro de ese Centro de Crisis, un representante del propio Consejo, quizás del Estado Mayor.

La última línea de acción habla de la necesidad de informar a la población de forma adecuada en el caso de que haya un ataque terrorista.

El objetivo estratégico número seis del Plan de Acción se refiere a la cooperación internacional. La OTAN aprobó en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002 seguir apoyando el Planeamiento de Emergencia Civil

(49) Informe de la presidencia al Consejo europeo de diciembre de 2004. Doc 15547/04.

(50). El mismo prevé la posibilidad de que la OTAN, a requerimiento de los Estados miembros, pueda poner a su disposición recursos para paliar los efectos de un ataque no convencional. Por ejemplo, la OTAN envió personal especializado a los Juegos Olímpicos de Atenas. En consecuencia, la cooperación con la Alianza en este terreno es también absolutamente deseable.

La contribución de la PESD, de los activos militares a la protección civil en caso de ataque terrorista no convencional, es criticable según algunos tal y como está configurada en este momento. Así, GUSTAV LINDSTROM (51) señala que la fórmula elegida que acaba de describirse es de una creatividad ambigua. Por ello, señala este autor, el objetivo *“debería ser establecer guidelines que sean lo suficientemente claras que permitan la claridad y la predicibilidad... deberían proveer a los militares con una mejor panorámica de los tipos de misión a la que podrían ser llamados a contribuir.... Deberían explorarse las sinergias con la OTAN”*.

La PESD y la lucha contra la delincuencia organizada

Como ya se ha mencionado más arriba la PESD tiene una dimensión civil, lo que le permite llevar a cabo operaciones denominadas de policía, como se verá en el correspondiente capítulo de este mismo Cuaderno (EUPM en Bosnia, y EUPOL Próxima en Macedonia). También se estudiarán en otro lugar de esta misma obra lo relativo a las capacidades para la realización de esas misiones. Nos ocuparemos por tanto nosotros, de la relación que con la seguridad interior de la Unión Europea pueden tener estas misiones, camino que está explorándose más vivamente en los últimos tiempos.

Así, la presidencia holandesa organizó en el segundo semestre el 25 de octubre de 2004 una conferencia de jefes de policía de la UE en Warnsveld. La misma constituye la segunda de este tipo que se ha producido, y si la que se celebró en noviembre de 2001 se centró fundamentalmente en los aspectos relativos a las capacidades, la reunión de 2004 se ocupó además del estudio de los aspectos que ligan la seguridad inter-

(50) Su objetivo es coordinar los planeamientos nacionales de forma que la utilización, bajo mando de cada país de buques comunicaciones o medicinas sea eficaz, apoyando operaciones artículo 5 y no artículo 5, acciones en caso de emergencia civil, incluida la provocada por ataques con armas de destrucción masiva.

(51) op. cit página 43.

na y la externa de la Unión, en búsqueda de esa deseada coherencia exigida por la Estrategia Europea de Seguridad. De esta forma recordaron cómo Europa es objetivo del crimen organizado (tráfico de drogas, de seres humanos y de armas).

El crimen organizado es un gran obstáculo para la consolidación del Estado de Derecho y la recuperación del orden público en aquellas zonas que han atravesado un conflicto, las mafias ocupan los espacios que dejan las desmoronadas estructuras estatales y sociales, añadimos nosotros. Pero además, seguimos añadiendo nosotros, cuando esta situación se produce en las fronteras de la UE, como en el caso de los países balcánicos, las posibilidades de que esas actividades delictivas afecten gravemente a la seguridad de los países europeos son enormes. No hay más que repasar la prensa española para comprobar cómo bandas procedentes de esos países como Albania o de Serbia (Kosovo) por ejemplo, asaltan polígonos industriales o urbanizaciones de lujo.

Ante esta situación, la Declaración de Warnsveld recomienda tener en cuenta la lucha contra el crimen organizado en el planeamiento de las operaciones de policía, así como asegurar la cooperación entre las misiones de policía de la PESD y Europol.

Los jefes de policía alertaban por último de los potenciales vínculos entre el crimen organizado y el terrorismo.

Como consecuencia de estas realidades la actual misión de policía en Macedonia, prorrogada en diciembre de 2004, tiene como uno de sus objetivos la lucha contra la delincuencia organizada. Por su parte, la operación militar Althea en Bosnia está llevando a cabo también un Plan de Acción contra la delincuencia organizada (52). Esto supone además, la implementación de la Convención de Palermo de la ONU contra el crimen organizado (53).

Por último, haremos referencia a la decisión de Francia, España, Italia, Portugal y los Países Bajos de establecer una Fuerza de Gendarmería

(52) Ver Informe de la presidencia sobre la PESD al Consejo Europeo de junio de 2005. Doc 1003/05.

(53) La Convención fue aprobada en diciembre de 2000 y entró en vigor en septiembre el 28 de septiembre de 2003. Ninguna Convención de Naciones Unidas ha tenido nunca tantos signatarios inmediatamente después de quedar abierta a la firma. Recoge la definición de crimen organizado, la no posibilidad de amparo de los Estados en el secreto bancario, la protección de testigos, la ayuda legal mutua, etc.

Europea (Eurogendfor) (54). La misma fue tomada en la reunión informal de Ministros de Defensa celebrada los días 3 y 4 de octubre de 2003. Se concibe esta Fuerza para que esté presente en las misiones de la UE acompañando a fuerzas estrictamente militares o no. Dada la formación militar de sus integrantes la Gendarmería Europea puede ser un eficaz elemento de actuación en las fases de transición de autoridad, cuando las fuerzas militares se retiren. Pero aquí nos interesa resaltar sobre todo la vertiente de lucha contra la delincuencia organizada en aquellos escenarios en los que las actividades de la misma, puedan sobrepasar sus fronteras y salpicar la seguridad de los ciudadanos de la Unión. Es decir, el respeto a los derechos humanos en que esta Fuerza instruya a fuerzas policiales de un país no democrático es una misión muy loable, pero conseguir datos que ayuden a los servicios de información de sus propios países, también. Si el contribuyente europeo paga el desplazamiento de fuerzas fuera de sus fronteras ello ha de revertir no solo en la clásica seguridad exterior sino también en la interior, en definitiva, en la coherencia entre ambas.

CONCLUSIONES

Llega el momento de las conclusiones. O mejor dicho, de algunas conclusiones, porque a buen seguro los posibles lectores de este capítulo sacarán las suyas. La primera idea que nos gustaría apuntar es que creemos que existe una tendencia, algo excesiva, a criticar la falta de eficacia de la Unión Europea como Administración, esto es, como provisión de servicios en aplicación de un presupuesto. Se critican los complicados y defectuosos procesos de decisión, la falta de coherencia entre pilares... como si en las Administraciones de los Estados el funcionamiento de todas las instancias territoriales fuera una maquinaria perfectamente coordinada entre ellas, como si nunca hubiera sus “refriegas” entre los ministerios de Exteriores y los de Defensa, entre los de Comercio y Exteriores, entre los de Interior y los de Justicia... En la Unión Europea estos problemas se producen... también...

Una vez señalada esta primera idea podemos iniciar alguna reflexión en torno a la evolución que la Unión Europea ha tenido en el ámbito de las

(54) Ver ESQUIVEL LALINDE, ENRIQUE, “La nueva Fuerza de Gendarmería europea”. www.realinstitutoelcano.org.

Relaciones Exteriores en los últimos años. En este sentido, ésta es la historia de quién hace algo más de diez años decidió que quería jugar un papel internacional en un mundo cambiante y complejo. Y de quién está aprendiendo a hacerlo.

Está aprendiendo a utilizar instrumentos que nacieron con finalidades diferentes, como la política comercial, para prevenir conflictos mediante la introducción en su articulado de cláusulas de diálogo político, aprendiendo a aumentar su seguridad a corto plazo introduciendo en esos acuerdos artículos sobre lucha antiterrorista o proliferación de armas de destrucción masiva. Pero también planificando acciones a largo plazo para evitar la aparición de conflictos y para paliar las consecuencias de los mismos. Y para ello, utiliza instrumentos que provienen de diferentes pilares: la Ayuda al Desarrollo, la figura de los Representantes Especiales, el desarrollo de la PESD... Existe un amplio consenso en considerar que en los últimos años la Unión se ha vuelto más activa, pero se insiste en que debe ser más coherente en sus actuaciones. Se ha indicado por ejemplo, que la PESD estaba desconectada de los mecanismos del primer pilar o que la planificación de las operaciones PESD militares no se coordinaban bien con las civiles... bien, pues la Unión está adoptando medidas en este sentido. La posición común sobre África que se ha estudiado en este capítulo es todo un ejemplo de cómo, según lo vaya requiriendo la situación, se pueden ir utilizando distintos medios, cómo hay un enfoque integrado que abarca desde Cotonú hasta las misiones PESD, pasando por el proceso de certificación de diamantes.

Pero también hay avances desde el punto de vista institucional. La figura de los Representantes Especiales se ha fortalecido enormemente en los últimos años. Son la auténtica vanguardia de la acción exterior de la UE, y decimos acción exterior porque, aunque son una figura creada por la PESC, sobre el terreno están coordinando, haciendo más coherente, las actuaciones de los distintos pilares, de la ayuda humanitaria a la PESD, (ver el mandato del Representante Especial en Bosnia i Herzegovina examinado más arriba). En 2005 se ha celebrado el primer seminario de los representantes especiales con Javier Solana, para analizar las lecciones aprendidas sobre el terreno y establecer las líneas de actuación futura. En lo que se refiere a las misiones civiles y militares de la PESD, la nueva célula de coordinación es el camino adecuado para conseguir mayores sinergias.

Por supuesto, restan cosas por hacer. Por ejemplo, la prevención de conflictos agrupa créditos en la línea presupuestaria relaciones exteriores. Sería aconsejable que fuera un programa transversal. De nada sirve la coordinación institucional o la voluntad política si ello no tiene un reflejo presupuestario eficaz. Y hay que mejorar la eficacia con los mecanismos que ahora tenemos: como dicen los ingleses no lloremos sobre la leche derramada. De momento no tenemos Ministro de Asuntos Exteriores, no tenemos un presidente del Consejo Europeo... y no sabemos si a partir de 2006 el proceso constitucional seguirá adelante o no. Así que es hora de seguir haciendo avanzar la PESC y la PESD con el Tratado de Niza, y con voluntad política.

Los ciudadanos europeos estamos ahora más inseguros que hace seis años en nuestra propia casa: el fenómeno del terrorismo islamista nos ha golpeado en una escala hasta ahora desconocida y en un contexto internacional diferente al que había cuando estallaron las bombas islamistas en París o en Madrid, antes del 11-S. Debido a estos acontecimientos, la Unión está adoptando medidas para luchar contra este fenómeno. Y las mismas, como en el caso de la seguridad exterior, se encuentran diseminadas en la estructura de pilares con la que parece hemos de seguir conviviendo. Se ha creado la figura de un coordinador de la lucha antiterrorista en el seno del Consejo. La PESD está ya trabajando, como hemos examinado, para proteger a sus ciudadanos en caso de un ataque terrorista. Los españoles, como otros socios europeos, tenemos una amarga experiencia en materia de terrorismo. Y sabemos lo que es la soledad y la incompreensión en la lucha para combatirlo. Ahora todos los países y ciudadanos se sienten amenazados, y ello lleva a pensar que la voluntad política y la comprensión judicial serán mayores que antaño.

La inseguridad en nuestro propio suelo proviene también, de forma creciente, de la delincuencia organizada la cual, muchas veces, es generada cerca de nuestras propias fronteras. También la PESD está contribuyendo a combatirla, no solamente mediante la aportación de las misiones civiles sino también de las militares, como se ha visto más arriba al hablar de este punto. Seguridad interior que se conecta cada vez en mayor medida con la exterior y que a su vez está menos compartimentada entre los distintos países. Por eso, algunas voces hablan ya de la necesidad del establecimiento de una Estrategia de Seguridad Interior y de un coordinador europeo en esta materia, con competencias más amplias que las de la lucha contra el terrorismo. Nosotros estamos de acuerdo con esta medida pero también consideramos que las dificultades para llevarla a

cabo son aún mayores que en el caso de las Relaciones Exteriores. Habría que hacer coherentes no solamente las acciones de la UE y 25 gobiernos sino también de 25 poderes judiciales.

La Unión Europea ha recorrido en los últimos años un largo camino en el ámbito de las Relaciones Exteriores y de la seguridad interior. La PESD ha mostrado una extraordinaria capacidad de adaptación a las nuevas exigencias. El balance podría ser mejor pero tampoco es negativo. Los próximos años han de ver como la UE es cada vez más activa y más coherente de forma que contribuya a su seguridad mediante acciones que llevarán a las tropas y funcionarios civiles lejos de casa, pero también mediante actuaciones que les hará velar cada vez en mayor medida por la seguridad en la casa europea.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES MILITARES Y CIVILES DE LA UNIÓN EUROPEA

EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES MILITARES Y CIVILES DE LA UNIÓN EUROPEA

POR AMADOR ENSEÑAT Y BEREÁ

La Estrategia Europea de Seguridad, aprobada por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 12 de diciembre de 2003, estableció como una de sus implicaciones estratégicas que Europa debía “ser más capaz” (1).

En concreto, tras señalar específicamente la creación de una agencia en el ámbito de la defensa, identificó las siguientes áreas de actuación (2) en las que la Unión Europea está ya llevando a cabo acciones para desarrollar todo su potencial:

- Incremento de las capacidades militares, para que nuestros Ejércitos se conviertan en fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas.
- Desarrollo de las capacidades civiles, con objeto de poder aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis y posteriores a ellas.
- Refuerzo de la capacidad diplomática, para combinar los recursos de los Estados miembros con los de las Instituciones de la Unión.

(1) Documento “Una Europa segura en un mundo mejor”. *Estrategia Europea de Seguridad* (Bruselas, 12 de diciembre de 2003), p. 12.

(2) *Estrategia Europea de Seguridad*, p. 12.

- Mayor intercambio de inteligencia entre los Estados miembros y sus socios, con objeto de poder evaluar conjuntamente las amenazas, como la mejor base para la actuación común.
- Ampliación de la gama de misiones en el ámbito de la seguridad y defensa, para incluir las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de seguridad.
- Los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular los acuerdos Berlín Plus, como un medio para reforzar la capacidad operativa de la Unión Europea y proveer el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones.

El refuerzo de la capacidad diplomática de Europa recibirá un gran impulso una vez entre en vigor el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. La Constitución Europea establece una serie de disposiciones clave en ese sentido como son la creación de la figura del “Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión” (al frente de la Política Exterior y de Seguridad Común (3)), la creación de las “delegaciones de la Unión” en terceros países y ante las organizaciones internacionales (que asumirán, bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores y en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, la representación de la Unión (4)) y la creación de un “servicio europeo de acción exterior” (para asistir al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (5)).

Más allá de las posibilidades que otorga el Centro de Satélites de la Unión Europea (6) de Torrejón (Madrid), el intercambio de inteligencia entre los Estados miembros se realiza principalmente en el marco del planeamiento y conducción de las operaciones de gestión de crisis y, muy espe-

(3) Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, artículo I-28.

(4) *Ibidem*, artículo III-328.

(5) *Ibidem*, artículo III-296.

(6) El SATCEN, creado por la UEO en 1993 y transferido a la UE en 2001 (operativo desde el 1 de enero de 2002), satisface necesidades de información y análisis basado en imágenes satélite de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Además de apoyar a la Unión en las operaciones de gestión de crisis, asume los siguientes cometidos: vigilancia general de seguridad en áreas de interés para la UE; apoyo a la verificación de Tratados; apoyo al control de proliferación de armamento; vigilancia marítima; vigilancia medioambiental; apoyo a la lucha contra el terrorismo internacional; y apoyo en la realización de ejercicios militares (*ESDP bodies* MISSIROLI, ANTONIO, European Union Institute for Security Studies en <http://www.iss-eu.org/esdp/08-bodies.pdf>).

cialmente, en la lucha contra el terrorismo. El intercambio de inteligencia fue incluido como uno de los aspectos más importantes en la Declaración de la UE sobre la lucha contra el terrorismo (7), emitida por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 25 y 26 de marzo de 2004, tras los lucuosos sucesos del 11-M en Madrid.

La Constitución Europea amplía la gama de misiones que la Unión Europea puede llevar a cabo en el marco de su Política de Seguridad y Defensa. Con respecto a las ya venerables misiones Petersberg (8), el artículo III-309 (9) de la Constitución presenta las siguientes novedades: incluye las “actuaciones conjuntas en materia de desarme”, las “misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares”, y la “contribución a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas, mediante el apoyo prestado a terceros países”; incluye, la “prevención de conflictos”; y especifica las “operaciones de estabilización al término de los conflictos” como parte de las operaciones de gestión de crisis. En nuestra opinión, ni la prevención de conflictos ni las operaciones de estabilización post-conflicto pueden considerarse una novedad, ya que deben estar incluidas en una razonable interpretación en las misiones Petersberg. La realización por la Unión de las operaciones Concordia (en la Antigua República Yugoslava de Macedonia) y Althea (en Bosnia-Herzegovina), claros ejemplos de uno y otro tipo, y el estudio de los documentos del Unión Europea apoyan sin duda este razonamiento. Sin embargo, no está de más esa aclaración, más o menos académica, para evitar la posibilidad de interpretaciones cicateras en el futuro. No obstante, las otras tres misiones, muy especial-

(7) Para ello se ha establecido en la Secretaría del Consejo una capacidad de inteligencia sobre todos los aspectos de la amenaza terrorista (Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 17-18 junio 2004, para. 16). La Declaración de la UE sobre la lucha contra el terrorismo (Bruselas 25/26 marzo 2004) puede consultarse en Revista Española de Defensa, número 193/194, marzo/abril 2004, pp. 42-45.

(8) Las misiones Petersberg, un legado de la Unión Europea Occidental, se encuentran recogidas en el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea y constituyen el marco de actuación de la Política de Seguridad y de Defensa Común. Son “*misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz*”.

(9) El artículo III-309 contempla las siguientes misiones: “*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*”.

mente la contribución a la lucha contrterrorista (10), presentan importantes repercusiones para el desarrollo de las capacidades militares y civiles.

Con todo, es el desarrollo de las capacidades militares y civiles el ámbito en el que más y con mejor suerte se ha profundizado en aras de una Europa más capaz. Para ello, quizás hayan confluído dos razones: el impacto de la Estrategia Europea de Seguridad y el hecho de que tales medidas, al no depender de la Constitución, no se hayan visto afectadas por el impasse causado por la incertidumbre de su proceso de ratificación.

Este capítulo tiene por objeto el estudio del desarrollo de las capacidades militares y civiles de la Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa, analizando las acciones realizadas y previstas, y el impacto de la Estrategia Europea de Seguridad y del nuevo escenario geoestratégico. Se proporcionará, cuando sea oportuna, una perspectiva española en dicho estudio.

LAS CAPACIDADES MILITARES DE LA UNIÓN EUROPEA

Los Estados europeos y la Unión Europea, en su conjunto, representaron un pobre papel de en la gestión de la crisis en la Antigua Yugoslavia y, posteriormente, en la provincia serbia de Kosovo. Las causas de tan desairada posición pueden encontrarse en la comprobación del abismo existente entre las capacidades militares de Estados Unidos y Europa, y en la constatación de la incapacidad europea para lograr una salida “propia” a la crisis, al no estar su diplomacia respaldada por una fuerza militar creíble. Esta situación llevó a la Unión Europea a sentir la necesidad de disponer de unas capacidades militares propias.

Los días 3 y 4 de junio de 1999, el Consejo Europeo reunido en Colonia declaraba que la Unión debía *“tener una capacidad de actuación autóno-*

(10) El Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo de 2004, los ahora 25 Estados miembros suscribieron un compromiso político para actuar conjuntamente a partir de ese momento contra los actos terroristas, guiados por el espíritu de la cláusula de solidaridad contenida en el ahora artículo I-43. Los Estados miembros se comprometieron a movilizar todos los instrumentos de que dispongan, incluidos los medios militares, para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos; proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados terroristas; y, proporcionar asistencia a un Estado miembro en su territorio y a su petición, en caso de atentado terrorista.

ma, 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” (11).

Se iniciaba así un proceso de desarrollo de capacidades militares que tuvo su primer hito, en diciembre de ese mismo año, en la definición de un objetivo a alcanzar en el año 2003, que vino en denominarse Objetivo Principal de Helsinki. El convencimiento, en diciembre de 2001, que algo había que hacer para impulsar ese proceso para alcanzar el Objetivo Principal en el plazo marcado condujo a la implantación del Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC), que tras completar dos fases, comienza en la actualidad una nueva andadura. En mayo de 2004, adoptada ya la Estrategia Europea de Seguridad, y considerado alcanzado, si bien con algunas limitaciones, el Objetivo Principal de Helsinki, los Estados miembros aprobaron un nuevo Objetivo Principal para 2010 que habrá de proporcionar antes de ese año las capacidades militares que demanda el papel que la Unión Europea pretende desempeñar en el mundo.

El Objetivo Principal de Helsinki (12)

En diciembre de 1999, el Consejo Europeo de Helsinki reiteró su determinación de *“crear una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones en las que no participe la OTAN en su conjunto, la capacidad de iniciar y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la Unión Europea en respuesta a crisis internacionales”* (13). Con esa finalidad, el mismo Consejo adoptó la decisión que se conocería desde entonces como “Objetivo Principal de Helsinki”. Por ella, los Estados miembros se comprometieron, cooperando voluntariamente en operaciones dirigidas por la UE, a estar en condiciones, antes de finales de 2003, de desplegar en el plazo de sesenta días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 50.000 ó 60.000 personas capaces de llevar a cabo toda la gama de misiones Petersberg (14).

(11) Declaración sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa del Consejo Europeo celebrado en Colonia el 3 y 4 de junio de 1999, párrafo 1.

(12) Helsinki Headline Goal, traducido a veces por Objetivo General o Global de Helsinki.

(13) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, para. 27.

(14) *Ibídem*, para. 28.

Desde una entonces un Grupo de Trabajo *ad hoc* (*HTF, Headline Goal Task Force*), creado por el Consejo Europeo de Santa María da Feira (junio 2000) y compuesto por expertos provenientes de los Estados miembros, apoyados por personal del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), y ocasionalmente por expertos OTAN (denominándose entonces *HTF plus*) desarrolló progresivamente un proceso reiterativo, años más tarde formalizado como Mecanismo de Desarrollo de las Capacidades (15), que consta de cuatro pasos:

1. Transformación del Objetivo Principal de Helsinki en un conjunto de *Necesidades Militares*, de índole cuantitativa y cualitativa, recogidas en un documento denominado Catálogo del Objetivo Principal de Helsinki (*Helsinki Headline Catalogue, HHC*) y conocido por Catálogo de Necesidades.

2. Recepción de los compromisos de *contribuciones de los Estados miembros* realizados de forma voluntaria para satisfacer las necesidades expresadas en el Catálogo de Necesidades, elaborando con ellas un documento denominado Catálogo de Fuerza de Helsinki (*Helsinki Force Catalogue, HFC*).

3. Comparación de las necesidades (expresadas en el HHC) y los compromisos de contribuciones de los Estados miembros (recogidos en el HFC) para identificar las carencias y evaluación de los planes nacionales y multinacionales para cubrirlas, con objeto de medir *el progreso para alcanzar el Objetivo Principal*. El producto de esta fase es un documento denominado Catálogo de Progreso de Helsinki (*Helsinki Progress Catalogue, HPC*).

4. Remedio de las carencias y *revisión del proceso* para asegurar la continúa consecución del Objetivo Principal.

El primer Catálogo de Necesidades fue elaborado siguiendo la metodología propuesta en un documento de reflexión presentado en una reunión de

(15) El Consejo Europeo de Niza (7-9 de diciembre de 2000) aprobó un documento denominado “Consecución del Objetivo Principal: Mecanismo de Revisión de Capacidades Militares” en el que se decidió “la definición de un mecanismo de seguimiento y revisión de capacidades militares” (el citado documento puede consultarse en RUTTEN, MAARTJE (COMP.): “*From St-Malo to Nice: European Defence core documents*”, Chaillot Paper 47 (mayo 2001), Western European Union Institute for Security Studies, pp. 181-191. Conforme a ese Mandato, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, celebrado en Bruselas el 19-20 de mayo de 2003, daba cuenta de la aprobación de un Mecanismo de Desarrollo de Capacidades de la UE.

Ministros de Defensa celebrada en Sintra el 28 de febrero de 2000 (16). El proceso se articuló en seis pasos: (1) análisis del entorno estratégico, (2) determinación de hipótesis de planeamiento, (3) selección de escenarios ilustrativos de empleo de fuerzas militares, (4) identificación de fuerzas necesarias para cada escenario, (5) desarrollo de paquetes de fuerza ilustrativos y confirmación de su efectividad en cada escenario. (6) definición de necesidades de capacidades para alcanzar el Objetivo Principal.

Aprobado en otoño de 2000, y tomando como base cuatro escenarios de planeamiento (17) (separación por la fuerza de partes beligerantes, prevención de conflictos, ayuda humanitaria y evacuación de nacionales), con ciertas posibilidad de simultaneidad, el Catálogo de Necesidades 2000 (HHC 2000) identificó necesidades de 144 capacidades agrupadas en siete categorías (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) (18).

Los Estados miembros enviaron representantes a la Conferencia de Compromiso de Capacidades, celebrada en Bruselas del 20 al 21 de noviembre de 2000, con objeto de ofrecer contribuciones para satisfacer los requerimientos expresados en el Catálogo de Necesidades (19). Las contribuciones nacionales, reunidas en el Catálogo de Fuerza (HFC 2000), constituyeron un conjunto de más de 100.000 efectivos, y aproximadamente 400 aviones y 100 buques, que sirvieron para satisfacer, en líneas generales, los requerimientos solicitados. No obstante, desde un primer momento se detectó la necesidad de realizar mejoras cuantitativas y cualitativas en ciertas capacidades. Respecto a las fuerzas ofrecidas, se expresó la necesidad

(16) *Food for Thought Paper. Process for elaboration of the Headline and capability goals*. Puede consultarse en RUTTEN, MAARTJE (COMP.) (2001), *op. cit.*, pp. 102-107.

(17) El escenario más exigente en cuanto a capacidades fue el de separación de partes beligerantes por la fuerza. Suponía la protección de un enclave de 3.000 km² y simultáneamente el control de una zona desmilitarizada de 300 km x 25 km. Se consideró que era necesaria una fuerza de unos 56.000 efectivos, sin incluir los elementos nacionales de apoyo (Asamblea de la Unión Europea Occidental “*Rapidly deployable European land forces – reply to the annual report of the Council*”, documento A/1857, 2 junio 2004, para,s 91 y 92.

(18) SCHMITT, BURKARD, “Capacidades Europeas ¿Cuántas divisiones?”, p. 100, en GNESSOTO, NICOLE (ed.): “*Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*”. Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (2004).

(19) Declaración a la conclusión de la Conferencia de Compromiso de Capacidades (Bruselas 20/21 noviembre 2000). Puede consultarse en RUTTEN, MAARTJE (COMP.) (2001), *op. cit.*, pp. 158-163.

de mejorar su disponibilidad, capacidad de despliegue, sostenimiento e interoperabilidad, especialmente en los escenarios más exigentes. Respecto a las capacidades estratégicas (mando, control y comunicaciones; inteligencia; y transporte estratégico marítimo y aéreo), que el Consejo Europeo de Helsinki demandaba fuesen abordadas de forma colectiva, la Conferencia, tras manifestar ciertos avances, declaró la necesidad de continuar potenciándolas. Con posterioridad, y en respuesta al ofrecimiento hecho en Santa Maria da Feira, 10 Estados entonces candidatos a formar parte de la Unión ofrecieron contribuciones adicionales (20).

La Conferencia de Mejora de Capacidades (21), celebrada en Bruselas un año después (el 19 de noviembre de 2001), sirvió para que los Estados miembros comprometiesen nuevas contribuciones que cubrieron en parte las carencias detectadas. Sin embargo, la Declaración emitida en la Conferencia, tras efectuar un balance de lo realizado y de lo que quedaba por hacer, confirmó la necesidad de dar un renovado impulso para lograr las mejoras cuantitativas y cualitativas (identificadas en el Catálogo de Progreso, HPC 2001) que asegurasen alcanzar el Objetivo de Helsinki en la fecha marcada (finales de 2003). Ese impulso tomó la forma del Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC o ECAP debido a sus siglas en inglés, *European Capabilities Action Plan*), que sería aprobado días más tarde en el Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001), y al que nos referiremos posteriormente de forma específica.

A pesar de todo, el Consejo Europeo de Laeken emitió una declaración sobre la capacidad operativa de la Política Común Europea de Seguridad y Defensa en la que, entre otras cosas, se afirmaba: “*A través del continuo desarrollo de la PESD, el fortalecimiento de sus capacidades, y la creación de estructuras apropiadas de la UE, la Unión Europea es ahora capaz de llevar a cabo algunas operaciones de gestión de crisis. La Unión estará en posición de realizar operaciones más exigentes, a medida que se desarrollen los medios y las capacidades puestas a su disposición*” (22).

(20) Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Rumania y Bulgaria (SCHMITT, BURKARD, *op. cit.*, pp. 116-117).

(21) La Declaración de la Conferencia de Mejora de Capacidades celebrada en Bruselas el 19 de noviembre de 2001 puede consultarse en RUTTEN, MAARTJE (COMP.): “*From Nice to Laeken: European Defence core documents*”, Chaillot Paper 51 (abril 2002), European Union Institute for Security Studies, pp. 95-100.

(22) Consejo Europeo de Laeken (14-15 diciembre 2001). Conclusiones de la Presidencia. Anexo II: Declaración sobre la Capacidad Operativa de la Política Común Europea de Seguridad y Defensa. Puede consultarse en RUTTEN, MAARTJE (COMP.) (2002), *op. cit.*, pp. 119-121.

El mecanismo de desarrollo de capacidades hizo su papel, y el grupo *ad hoc* (el *Headline Task Force*) continuó trabajando con denuedo, confluendo su labor con los logros alcanzados por los paneles del Plan de Acción Europeo de Capacidades. Un Catálogo de Necesidades actualizado (HHC 2002) fue aprobado por el Consejo Europeo de Copenhague (12-13 diciembre de 2002) (23). Una nueva Conferencia de Capacidades Militares (Bruselas, 19 de mayo de 2003), coincidente con la finalización de la primera fase del PAEC, permitió reducir el número de las carencias existentes. Así mismo, se elaboraron nuevos Catálogos de Fuerza (HFC 2003) y de progreso (HPC 2003). El Catálogo de Fuerza contenía un Suplemento para los Estados europeos OTAN no UE y los Estados candidatos (24).

La evaluación del nuevo Catálogo de Fuerza y la entonces reciente conclusión de los acuerdos permanentes con la OTAN (acuerdos *Berlín Plus*) permitieron al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE (25), reunido en esa misma fecha, declarar que la UE disponía de una capacidad operativa en toda la gama de misiones Petersberg, limitada por carencias reconocidas. Estas limitaciones y/o restricciones se daban en la escala y tiempo de despliegue y podían presentar riesgos elevados cuando se ejecutasen operaciones de gran escala y alta intensidad, en particular cuando se llevasen a cabo operaciones concurrentes. Se consideraba, asimismo, que esas limitaciones podrían paliarse si los Estados miembros se esforzaban en proporcionar voluntariamente capacidades existentes en sus actuales inventarios nacionales, se comprometiesen a introducir proyectos e iniciativas en sus actuales programas, y a proporcionar nuevas capacidades adicionales a través de una nueva fase del PAEC.

Estas conclusiones fueron asumidas por el Consejo Europeo de Salónica (19-20 de junio de 2003), con lo que el Objetivo Principal de Helsinki, si bien con algunas limitaciones, se consideraba alcanzado. Ese mismo Consejo

(23) Consejo Europeo de Copenhague (12-13 diciembre de 2002). Informe de la Presidencia sobre la PESD, para. 6. Puede consultarse en HAINE, JEAN-YVES (COMP.): *“From Laeken to Copenhagen: European defence core documents”*. Volume III, Chaillot Paper n.º 57 (febrero 2003), European Union Institute for Security Studies, pp. 172-177.

(24) Tras la ampliación de la Unión a 25, las contribuciones de los nuevos miembros fueron integrados en un nuevo Catálogo de Fuerza 2004 (HFC 2004)

(25) Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (Bruselas, 19-20 mayo 2003). Declaración sobre Capacidades Militares de la Unión Europea, para. 2. Puede consultarse en MISSIROLI, ANTONIO (COMP.): *“From Copenhagen to Brussels: European defence core documents”*. Volume IV, Chaillot Paper n.º 67 (diciembre 2003), European Union Institute for Security Studies, pp. 91-94.

Europeo acogía favorablemente la primera versión de un documento que, seis meses más tarde, se convertiría en la Estrategia Europea de Seguridad. Se iniciaba así el camino hacia un nuevo Objetivo Principal.

El proceso de desarrollo de las capacidades militares se inició con una serie de disposiciones tendentes a evitar los tradicionales recelos de los Estados más reacios a construir esas capacidades en el seno de la Unión, al suponer una posible competencia con la Alianza Atlántica. En Helsinki se señaló reiteradamente que no se trataba de construir un Ejército europeo, que se evitarían duplicidades innecesarias con la OTAN, que se garantizaría la consulta mutua y la cooperación y transparencia totales entre la UE y la OTAN, que la OTAN seguiría siendo para sus miembros la piedra angular de la defensa colectiva y que continuaría desempeñando un importante papel en la gestión crisis, papel de mayor o menor importancia según se interpretase la expresión “*cuando la OTAN en su conjunto no este implicada*” que abre la puerta a una operación de gestión de crisis de la Unión Europea. Aunque, para despejar otros recelos, siempre se garantizó a la Unión Europea una autonomía de decisión propia.

De esta forma, la coordinación entre la UE y la OTAN en el ámbito de desarrollo de capacidades se llevó a cabo, desde un primer momento, mediante el refuerzo, en ocasiones, del grupo de planeamiento *ad hoc* de la UE con expertos OTAN (configurando el *Headline Task Force plus*) y, tras la puesta en práctica del Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, por la constitución del grupo UE/OTAN de capacidades (*EU/NATO Capability Group*). Además, también desde sus inicios, se buscó el refuerzo mutuo y la sinergia entre el Plan de Acción Europeo de Capacidades y la Iniciativa de Capacidades de Defensa de la OTAN, reemplazada, más tarde, por el Compromiso de Capacidades de Praga (26).

Las fuerzas ofrecidas por los Estados miembros a la Unión Europea en el marco del Objetivo Principal de Helsinki no constituyen, por tanto, un Ejército Europeo, ni son tampoco, a pesar de haber sido conocidas en ocasiones por ese nombre, una Fuerza de Reacción Rápida Europea. No son “una fuerza”, sino un conjunto (*un catálogo*) de unidades y capacidades de las que extraer, llegado el momento, una fuerza para el cumpli-

(26) La Iniciativa de Capacidades de Defensa fue aprobada en la cumbre de Washington de la OTAN (23-24 abril 1999) y fue reemplazada por el Compromiso de Capacidades de Praga, aprobado en la cumbre de la OTAN en la capital checa de 21-22 de noviembre de 2002.

miento de una misión determinada, a través de un proceso de generación de fuerzas basado de nuevo en la voluntariedad de los Estados miembros. Por otra parte, las carencias, todavía no cubiertas pero en trance de serlo, en el logro del Objetivo de Helsinki, ponen en duda lo apropiado de calificarla de “reacción rápida”.

Sin embargo, no puede minusvalorarse lo conseguido. En 1999 sólo los optimistas apostaron por alcanzar lo logrado en 2003. Por primera vez, la Unión Europea se dotaba de una considerable capacidad militar propia para operaciones de gestión de crisis. Y lo hacía salvando los recelos y visiones contrapuestas de “atlantistas”, “continentalitas”, y “no alineados” y de todos los Estados a título individual, cualesquiera que fuesen sus inclinaciones, al permitir que la Unión Europea se adentrara en unos terrenos en los que desde los inicios de la construcción europea había estado ausente. Con la excepción de Dinamarca, los entonces 15 Estados de la UE participaron en la iniciativa ofreciendo contribuciones voluntarias. Esa voluntariedad fue, y sigue siendo, al mismo tiempo, señal de la fortaleza y causa de la debilidad del proceso. Fortaleza, porque muestra la solidez del compromiso de los Estados miembros. Debilidad, porque fue y será difícil que los Estados miembros asuman compromisos que la Unión necesite pero que ellos juzguen onerosos o poco equitativos. El desafío estribaba, y sigue estribando, en incentivar esa voluntariedad de asumir mayores compromisos.

Por otra parte, los cuatro años que van de 1999 a 2003 constituyeron un escaso tiempo para desarrollar nuevas capacidades militares. La necesaria transformación de unas fuerzas militares organizadas, preparadas y adiestradas para la defensa del territorio de sus Estados frente una amenaza simétrica y claramente identificada en un conflicto de alta intensidad en fuerzas capaces de ser desplegadas y sostenidas lejos de sus territorios, enfrentándose a amenazas y riesgos difíciles de predecir y ejecutando misiones en todo el espectro de la gestión de crisis lleva su tiempo. Abundando en ello, los programas de investigación, desarrollo y fabricación de armamento y material de defensa necesarios para cubrir las carencias detectadas requieren dilatados plazos de ejecución.

España, *“fiel a su apuesta por una Europa unida y con capacidad de decisión y actuación autónoma en el terreno militar”* (27), contribuyó de

(27) Revisión Estratégica de la Defensa 2003: *“España apuesta por una Europa unida y con capacidad de decisión y actuación autónoma en el terreno militar y, por lo tanto, considera deseable el objetivo de dotar a la UE de capacidades militares que puedan hacer frente a contingencias y crisis de diversa índole e intensidad”* (p. 48).

una manera importante a alcanzar el Objetivo de Helsinki, aportando en torno del 10% del conjunto de los ofrecimientos. En las fuerzas terrestres, España ofreció el Cuartel General de Alta Disponibilidad de Bétera, capaz de dirigir operaciones de Cuerpo de Ejército y de ejercer como Cuartel General de Mando Componente Terrestre, y una División marco compuesta por un Cuartel General de División, una Brigada Mecanizada o Ligera (con un batallón de montaña en muy alta disponibilidad) y apoyos de combate y logísticos, además de la contribución española a los Cuarteles Generales del Eurocuerpo y EUROFOR. En las fuerzas navales, un grupo aeronaval, con el portaaviones Príncipe de Asturias, 2 fragatas y buques de apoyo, un submarino, un buque contraminas, y la contribución española a la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana. En fuerzas aéreas, un escuadrón de Mirage F-1, un escuadrón de EF-18, 6 aviones de transporte y aviones de vigilancia y guerra electrónica (28). Estas contribuciones situaron a España en primera línea de la materialización de la política europea de seguridad y defensa.

El Plan de Acción Europeo de Capacidades

Como hemos señalado, la Declaración de la Conferencia de Mejora de Capacidades (19 de noviembre de 2001), tras identificar las carencias y acordar la necesidad de ponerles remedio cuanto antes con el fin de poder alcanzar el Objetivo de Principal de Helsinki antes de finales de 2003, propuso la puesta en práctica de un Plan de Acción Europeo de Capacidades. Se pretendía *“incorporar todos los esfuerzos, inversiones, desarrollos y medidas de coordinación realizados o previstos, a nivel nacional y multinacional, con vistas a mejorar los recursos existentes y desarrollar gradualmente las capacidades necesarias para las actividades de la Unión”* (29).

El PAEC, aprobado por el Consejo Europeo de Laeken (14-15 de diciembre de 2001), se basó en cuatro postulados: (1) aumento de la eficacia y eficiencia de los esfuerzos de capacidades militares, (2) una vía

(28) ROBINSON, COLIN, *Military Reform Project, The European Union's Headline Goal, Current Status*, 23 May 2002, <http://www.cdi.org/mrp/eu.cfm>, citado por SCHMITT, BURKARD, *op. cit.*, p.115.

(29) Declaración sobre Mejora de Capacidades Militares Europeas (Bruselas, 19 de noviembre de 2001), para 2. Puede consultarse en RUTTEN, MAARTJE (COMP.) (2002), *op. cit.*, pp. 95-101.

“ascendente” para la cooperación europea de defensa, (3) coordinación entre los Estados Miembros de la UE y cooperación con la OTAN, y (4) importancia de un amplio apoyo de la opinión pública (30).

Conforme al principio de contribuciones voluntarias, se constituyeron 19 paneles (31), cada uno liderado por un Estado o grupo de Estados, con la participación activa de Estados miembros y otros como observadores, supervisados por el *Headline Task Force* y que debían rendir cuenta de sus trabajos al Comité Militar de la Unión Europea. La sesión inaugural del PAEC tuvo lugar en Bruselas durante los días 11 y 12 de febrero de 2002, en plena Presidencia española. Quizás por ello, España tuvo una presencia muy destacada en esta primera fase del PAEC, presidiendo cuatro paneles (Helicópteros de Ataque/ Helicópteros de Apoyo, Hospital de Campaña nivel 3, Poder Aéreo embarcado y Reabastecimiento en Vuelo) y participando de forma activa en prácticamente el resto. Sus contribuciones adicionales contribuyeron a paliar, y en algunos casos a eliminar, carencias importantes.

Los paneles presentaron sus informes finales el 1 de marzo de 2003 proponiendo opciones para solventar la gran mayoría de las carencias más significativas. Las carencias podían clasificarse en dos categorías. En la primera, las que se podrían cubrir si los Estados miembros revisasen sus contribuciones y ofreciesen capacidades de las que disponen pero que por diferentes razones no habían ofrecido. En la segunda, las que, no existiendo capacidades disponibles en los inventarios nacionales, sólo podían ser cubiertas si los Estados miembros adquiriesen la capacidad requerida. En algunos casos existían soluciones a corto plazo, mientras que en otros eran necesarios grandes proyectos a largo plazo (32).

(30) Consejo Europeo de Laeken (14-15 diciembre 2001). Informe de la Presidencia sobre la PESD. Anexo I: Declaración sobre la Mejora de las Capacidades Militares Europeas. Plan de Acción Europeo de Capacidades, para. 10. Puede consultarse en RUTTEN, MAARTJE (COMP.) 2002, *op. cit.*, pp. 130-135.

(31) Helicópteros de Ataque/ Helicópteros de Apoyo; Protección Nuclear, Biológica y Química (NBQ); Vehículos Aéreos no Tripulados/ Unidades de Vigilancia y Adquisición de Objetivos; Hospital de Campaña nivel 3/ Protección Sanitaria Colectiva NBQ nivel 3; Fuerzas de Operaciones Especiales; Poder Aéreo embarcado; Supresión de Defensas Aéreas enemigas (SEAD); Reabastecimiento en Vuelo (AAR); Búsqueda y Recate de Combate (CSAR); Misiles de Crucero/ Munición Guiada de Precisión; Defensa contra Misiles Balísticos de Teatro; Módulos de Comunicaciones Desplegables; Cuarteles Generales; Vigilancia de Teatro; Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento Estratégico; Vehículos Aéreos no Tripulados; Alerta Temprana y Detección a Distancia de nivel estratégico; Movilidad aérea estratégica; transporte marítimo estratégico.

(32) SCHMITT, BURKAN, *op. cit.*, p. 102.

Fruto del análisis de dichos informes, y con objeto de eliminar las limitaciones y restricciones que habían impedido declarar una capacidad operativa completa para llevar a cabo toda la gama de misiones Petersberg, la Conferencia sobre Capacidades Militares del 19 de mayo siguiente propuso iniciar una segunda fase del PAEC. Esta segunda fase, más tarde aprobada por el Consejo Europeo de Salónica (19-20 de junio de 2003), pretendía pasar de identificar posibles soluciones a ponerlas en práctica mediante proyectos concretos a través de grupos de proyecto. Respecto a las iniciativas de adquisición, se esperaba que los grupos de proyecto presentasen planes y programas concretos para que los Estados miembros dispusiesen de nuevas capacidades, mientras que el resto de las iniciativas estarían dirigidas a maximizar la eficiencia de las capacidades actuales y futuras, pudiendo proponer nuevas estructuras, desarrollar doctrina e innovar procedimientos (33). Se constituyeron 15 grupos de proyecto (34), de los que uno de los más importantes (Reabastecimiento en Vuelo) fue liderado por España. Dado que España también lideraba la iniciativa multinacional OTAN en el campo de los Compromisos de Capacidades de Praga (PCC) se conseguía así una sinergia de esfuerzos entre ambas Organizaciones.

El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, reunido en Bruselas el 17 de noviembre de 2003 (35), dio solución a dos de los puntos débiles del PAEC, sobre las que el Secretario General había mostrado en varias ocasiones de forma pública ciertas reservas (36): la convenien-

(33) Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (Bruselas, 19-20 mayo 2003). Declaración sobre Capacidades Militares de la Unión Europea, para. 9-10. Puede consultarse en MISSIROLI, ANTONIO (COMP.), *op. cit.* pp. 91-94.

(34) Reabastecimiento en Vuelo (AAR), liderado por España; Búsqueda y Rescate de Combate (CSAR), liderado por Alemania; Cuarteles Generales, liderado por Reino Unido; Protección Nuclear, Biológica y Química, liderado por Italia; Fuerzas de Operaciones Especiales, liderado por Portugal; Defensa de Misiles Balísticos de Teatro, liderado por Países Bajos; Vehículos Aéreos no Tripulados, liderado por Francia; Transporte Aéreo Estratégico, liderado por Alemania; Recursos espaciales, liderado por Francia; Interoperabilidad para operaciones humanitarias y de evacuación, liderado por Bélgica; Transporte marítimo estratégico, liderado por Grecia; Sanidad, liderado por Países Bajos; Helicópteros de Ataque, liderado por Italia; Helicópteros de Apoyo, liderado también por Italia; e Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento/Vigilancia Terrestre, liderado por el Reino Unido.

(35) Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (17 de noviembre de 2003). Política Europea de Seguridad y Defensa, para. 16. Puede consultarse en MISSIROLI, ANTONIO (COMP.), *op. cit.*, pp. 256-261.

(36) Por ejemplo, D. Javier Solana en su intervención ante el CAGRE celebrado el 19 de noviembre de 2002 manifestó que *“la vía ascendente necesita ser complementada por*

cia de combinar la vía “ascendente” característica del PAEC con una directriz política “descendente”, y la necesidad de disponer de una visión clara y global del progreso realizado por los grupos de proyecto. En resumen, una intervención más directa y efectiva de los Estados Miembros. Así, el citado Consejo decidió, manteniendo la vía “ascendente” como uno de sus principios esenciales, encomendar a los órganos apropiados la elaboración de un plan de trabajo (identificando objetivos, calendarios y procedimientos de información al Consejo) para supervisar el progreso del PAEC y permitir a los Estados Miembros redirigir el trabajo de los grupos de proyecto si se considerase necesario. El objetivo de este plan de trabajo es llenar el hueco existente entre el principio de voluntariedad bajo el que trabajan los grupos de proyecto y el interés de la UE en su conjunto para adquirir las capacidades militares necesarias (37). El citado plan de trabajo debe incluirse como parte integral del Informe Único de Progreso que, de acuerdo con el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, cada Presidencia debe emitir. Además, debe ir acompañado de una Carta de Mejora de Capacidades, que incluya un estado de situación de cada grupo de proyecto, así como una visión general claramente entendible para la opinión pública y los medios de comunicación (38).

Los cambios introducidos no fueron suficientes y los resultados obtenidos, aunque buenos, fueron menos positivos de lo que se había esperado (39). Al parecer, los problemas estructurales y de organización del trabajo, las diferentes valoraciones y prioridades nacionales y la financiación crónicamente insuficiente tuvieron un efecto adverso (40). Así las

una guía política apropiada”, “todavía no disponemos de una visión global y transparente del estado de situación de los diferentes paneles; “debemos tener un mecanismo efectivo para supervisar el progreso(de los paneles) sobre un calendario realista para que sus informes presenten opciones viables sobre las que los Estados Miembros tomen decisiones”. La citada intervención puede consultarse en HAINE, JEAN-YVES (COMP.), op. cit., pp. 147-148.

(37) Declaración de la Conferencia de Capacidades Militares (22 de noviembre de 2004), Anexo B, Evaluación del PAEC, para. 3. Puede consultarse en EU Security and Defence Core Documents 2004, Chaillot Paper nº 75 (febrero 2005), EU Institute for Security Studies, pp. 302-307.

(38) Como ejemplo, la Carta de Mejora de Capacidades 2004 mostrando los progresos efectuados por el PAEC en los años 2002 y 2003 puede consultarse en Chaillot Paper nº 75, pp. 74-80. La Carta I/2005 puede consultarse en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/84902.pdf

(39) “A pesar de algunos buenos resultados, queda mucho trabajo por hacer para resolver las carencias de capacidades existentes”, se puede leer en la Declaración de la Conferencia de Capacidades Militares (22 de noviembre de 2004), Anexo B, Evaluación del PAEC, para. 10.

(40) Asamblea de la Unión Europea Occidental. “Network-centric Operations: European Capabilities”, documento A/1899, (14 junio 2005), para. 78.

cosas, el Consejo Europeo (Bruselas, 16-17 de diciembre de 2004) decidió evaluar el papel del PAEC en función del Objetivo Principal para 2010, aprovechando las lecciones aprendidas de la experiencia del PAEC, respetando sus principios rectores, y teniendo en cuenta el papel de la Agencia Europea de Defensa en la coordinación de su ejecución (41).

En junio de 2005, el Consejo Europeo aprobó (42) el Informe de Evaluación del PAEC realizado por el Comité Militar de la UE y la Agencia Europea de Defensa. Como resultado, la mayoría de los grupos de proyecto se trasladarán a un nuevo proceso más integrado, asociado a las funciones y cometidos de la Agencia Europea de Defensa (43).

Es de esperar que con los cambios que se introduzcan los resultados del PAEC mejoren y las soluciones ofrecidas para cubrir las carencias se sustancien en proyectos concretos que lleguen a buen término. Pero debemos cuidarnos de magnificar las esperanzas depositadas en el PAEC. Puede ser un instrumento muy útil, pero sólo un instrumento. La clave seguirá siendo la voluntad de los Estados miembros, propietarios del Plan y responsables de materializar con carácter voluntario sus iniciativas. La Agencia Europea de Defensa puede ser el catalizador de la generación de la voluntad de los Estados para acometer programas muy costosos que únicamente se pueden abordar de forma multinacional. Será necesario que las capacidades militares que la UE debe desarrollar marchen en la misma dirección que las capacidades e intereses industriales de los Estados miembros.

Dado que la UE y la OTAN persiguen, en muchos casos, capacidades similares, que los recursos disponibles son escasos y los desarrollos de capacidades afectan a las mismas fuerzas militares, al estar a disposición de ambas Organizaciones, se hace imprescindible la mayor coordinación posible entre ambas, de modo que el PAEC y la Iniciativa de los Compromisos de Capacidades de Praga se refuercen mutuamente.

(41) Consejo Europeo de Bruselas (16-17 de diciembre de 2004). Informe de la Presidencia sobre la PESD, para. 15.

(42) Consejo Europeo de Bruselas (13 de junio de 2004). Informe de la Presidencia sobre la PESD, para. 20.

(43) La Acción común del Consejo 2004/551/CFSP de 12 de julio de 2004, sobre el establecimiento de la Agencia Europea de Defensa fija como una de las funciones y cometidos en el campo del desarrollo de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis *“la coordinación de la ejecución del PAEC y de cualquier Plan que le suceda”* (artículo 5, párrafo 3.1.2)

El Objetivo Principal para 2010

La adopción de la Estrategia Europea de Seguridad por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 y la consecución declarada del Objetivo Principal de Helsinki abriría la puerta a nuevos desarrollos en el ámbito de las capacidades militares. De esta forma, la Unión Europea podría desempeñar el papel que le corresponde en el mundo en apoyo de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz en el marco de las Naciones Unidas.

El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, reunido en Bruselas el 17 de mayo de 2004, aprobó el Objetivo Principal para 2010 (*Headline Goal 2010*) (44), sancionado posteriormente por el Consejo Europeo. El nuevo Objetivo pretendió reflejar la Estrategia de Seguridad Europea, y la evolución del entorno estratégico y de la tecnología y tuvo en cuenta las experiencias y lecciones aprendidas en las operaciones que la UE había llevado a cabo.

Construido sobre la base del Objetivo Principal de Helsinki (cuyas carencias, se reconoce, seguirá siendo necesario abordar), los Estados Miembros se comprometieron *“a ser capaces antes de finales de 2010 de responder con acción rápida y decisiva aplicando un planteamiento completamente coherente en toda la gama de operaciones de gestión de crisis cubiertas por el Tratado de la Unión Europea”*, añadiendo las misiones adicionales consideradas por la Estrategia de Seguridad (operaciones conjuntas de desarme, apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y reforma del sector de la seguridad) (45). Posteriormente, se decidiría también la inclusión de la lucha contra el terrorismo en su acepción más amplia (46). Sin embargo, las misiones relacionadas con la defensa colectiva de los Estados miembros no fueron recogidas por el nuevo Objetivo Principal, a pesar del compromiso de asistencia del apartado 7 del artículo I-41 del Tratado constitucional.

(44) El Objetivo Principal para 2010 (Anexo I al Informe de la Presidencia sobre la PESD presentado al Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004) puede consultarse en Chaillot Paper n.º 75, pp. 111-116.

(45) Objetivo Principal para 2010, para. 2.

(46) Marco Conceptual de la dimensión de la PESD en la lucha contra el terrorismo (aprobado por el CAGRE el 22 de noviembre de 2004), p. 19. El citado documento puede consultarse en Chaillot Paper n.º 75, pp. 310-316.

La interoperabilidad (47), la capacidad de despliegue (48) y el sostenimiento (49) constituirán el centro de los esfuerzos de los Estados miembros y serán los elementos conductores del nuevo Objetivo Principal. Se necesitarán fuerzas más flexibles, móviles, e interoperables, que hagan mejor uso de los recursos compartidos (*sharing*) y puestos en común (*pooling*), cuando sea apropiado, y que incrementen la capacidad de respuesta de fuerzas multinacionales (50). La capacidad de la UE para desplegar paquetes de fuerza en alta disponibilidad como respuesta a una crisis, bien como fuerza independiente o como parte de una operación de mayor entidad, para facilitar la llegada de fuerzas de segundo escalón, es un elemento clave del Objetivo Principal para 2010 (51).

Estas necesidades no son nuevas y ya se manifestaron en Colonia y Helsinki (52), pero no fueron abordadas en grado suficiente. No obstante, ahora son consideradas ineludibles y acuciantes si la Unión Europea pretende disponer de la capacidad de respuesta ante crisis internacionales que la Estrategia de Seguridad exige. La importancia del Objetivo Principal para 2010 radica, en gran medida, en el compromiso específico de los Estados miembros en obtener dichas capacidades, de difícil y costosa adquisición, pero que constituye el camino inevitable y cierto para conseguir una Unión Europea más capaz.

(47) La interoperabilidad es definida por el Objetivo Principal para 2010 como “*la capacidad de nuestras Fuerzas Armadas para trabajar juntas e interactuar con otras herramientas civiles. Es un instrumento para fortalecer el uso eficaz de las capacidades militares y clave para posibilitar el logro de las ambiciones de la UE en las operaciones de gestión de crisis*” (Nota 1, para. 3) y debe desarrollarse en cuanto a conceptos, procedimientos y aspectos técnicos, así como en planeamiento de defensa, mando y control y una cultura de defensa común (para. 8). Debe considerarse en un sentido amplio, abarcando aspectos, militares, civiles y cívico-militares (para. 9).

(48) La capacidad de despliegue (*deployability*) es “*la capacidad de trasladar personal y material al Teatro de Operaciones*” (Nota 1 al para. 3 del Objetivo Principal para 2010).

(49) El sostenimiento (*sustainability*) “*implica el apoyo logístico mutuo entre las fuerzas desplegadas*” (Nota pie de página 1 al para. 3 del Objetivo Principal para 2010).

(50) Objetivo Principal para 2010, para. 3.

(51) *Ibidem*, para. 4.

(52) El Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea común de seguridad y defensa, presentado al Consejo Europeo de Colonia (3 y 4 de junio de 1999), en su párrafo 4, ya señalaba como características de las fuerzas militares las siguientes: “*capacidad de despliegue, sostenimiento, interoperabilidad, flexibilidad y movilidad*”. Así mismo, Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999) manifestó la voluntad de disponer “*de capacidades colectivas en los ámbitos de mando y control, inteligencia y transporte estratégico*”, mientras que el Objetivo Principal de Helsinki 2003 incluyó disponer antes de esa fecha de elementos de reacción rápida que pudiesen estar preparados y desplegar en muy breve plazo (alta y muy alta disponibilidad).

De nuevo se hace imprescindible la coordinación entre la UE y la OTAN, ya que la Alianza Atlántica busca desde hace tiempo, pero especialmente desde la cumbre de Praga, objetivos similares en el proceso de transformación de sus fuerzas militares. Capacidad de despliegue, interoperabilidad y sostenimiento son tres de las características que debe reunir la Fuerza de Respuesta OTAN creada en la citada cumbre.

El nuevo Objetivo Principal enmarca con una finalidad común algunas iniciativas que ya habían comenzado su andadura con anterioridad (la Célula de planeamiento civil y militar, las Agrupaciones Tácticas y la Agencia Europea de Defensa) y establece un calendario muy exigente con horizonte en el año 2010, cuyos hitos principales son los siguientes (53):

- Tan pronto como sea posible en el año 2004, el establecimiento de una célula civil y militar dentro del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), con la capacidad de constituir un centro de operaciones para una operación particular.
- En el año 2004, el establecimiento de la Agencia Europea de Defensa.
- Antes de finales de 2005, la puesta en práctica la coordinación común de la UE en el transporte estratégico, con vistas a conseguir antes de finales de 2010 la necesaria capacidad y plena eficacia de ese transporte (terrestre, marítimo y aéreo) en apoyo de las operaciones.
- Antes de finales de 2007, completar el desarrollo de las Agrupaciones Tácticas de despliegue rápido, incluida la identificación del transporte estratégico apropiado, sostenimiento y medios de desembarque.
- Antes de finales de 2008, disponer de un portaaviones con su aviación naval y buques de escolta.
- Antes de finales de 2010, mejorar la ejecución en todos los niveles de las operaciones de la UE mediante el desarrollo de la compatibilidad apropiada y los enlaces en red de todos los medios y equipos de comunicaciones terrestres y basadas en el espacio.

(53) Objetivo Principal para 2010, para. 5.

España, que defendió en su momento *“ir más allá de los límites planteados por los compromisos de Helsinki de 1999”* (54), está llamada a desempeñar un papel importante en el logro de este nuevo Objetivo Principal ya que el proceso de modernización, en el que las Fuerzas Armadas españolas están inmersas desde hace algunos años, requiere alcanzar las capacidades que la Unión Europea necesita. Capacidad de proyección y despliegue, interoperabilidad y sostenimiento están citadas por doquier entre los fundamentos de la Revisión Estratégica de la Defensa (55). El proceso de transformación puesto en marcha por la nueva Directiva de Defensa Nacional avanza en esa dirección, por lo que no es de extrañar que incluya como primera directriz para desarrollar la política de defensa en el ámbito internacional *“impulsar decididamente la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, mediante nuestro compromiso con el Objetivo Global de Helsinki 2010 (sic), mediante nuestra contribución al desarrollo de los Grupos Tácticos y nuestra participación en el Plan de Acción Europeo de Capacidades y en la Agencia Europea de Defensa”* (56).

El proceso de desarrollo de capacidades

Tal y como ocurrió con el Objetivo Principal de Helsinki 2003, el Objetivo Principal para 2010 generará el necesario análisis, adaptación y desarrollo de escenarios con vistas a la elaboración de nuevos Catálogos (Necesidades, Fuerza y Progreso) conforme al Mecanismo de Desarrollo de Capacidades. Para conseguir los objetivos señalados se aplicará un planteamiento sistemático que perseguirá crear sinergias entre las fuerzas de los Estados miembros, que tendrán que transformar voluntariamente sus fuerzas militares para conseguir un alto grado de interoperabilidad en todos los niveles (57). Se pretendía finalizar el Catálogo de Necesidades 2005, incluida la Respuesta Rápida, antes de mediados de ese año, para

(54) Revisión Estratégica de la Defensa (2003), p. 79.

(55) Citaremos algunos ejemplos. La RED fija como uno de sus criterios básicos *“avanzar hacia la máxima interoperabilidad con los aliados y socios europeos”* (pp. 111-113); considera que *“la clave del éxito de toda operación militar del futuro ... descansará en la capacidad de dar una respuesta temprana a través de un despliegue rápido de las fuerzas ...”* (p.74); y afirma que *“los nuevos conflictos exigen disponer de unidades logísticas en cantidad y tipo suficiente, y con el mismo carácter proyectable que la fuerza a la que apoya”* (p. 220).

(56) Directiva de Defensa Nacional 1/2004 (30 de diciembre de 2004), apartado 6.a (1).

(57) Objetivo Principal para 2010, para,s. 6-8.

iniciar un proceso de revisión de capacidades, con vistas a producir los Catálogos de Fuerza y Progreso antes de final de año (58). Este proceso deberá tener en cuenta la amenaza terrorista tal y como solicitó el Plan de Acción de Lucha contra el terrorismo aprobado por el Consejo en junio de 2004 y el Marco Conceptual de la dimensión de la PESD en la lucha contra el terrorismo de noviembre de 2004 (59).

El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, celebrado en Bruselas los días 23 y 24 de mayo de 2005, aprobó (60) un catálogo de necesidades en el que se recogen los resultados de los trabajos técnicos desarrollados hasta esa fecha. Dicho catálogo contiene consideraciones relativas a las hipótesis de planeamiento estratégico, los cinco escenarios ilustrativos y una lista inicial de capacidades necesarias para satisfacer las aspiraciones fijadas en el Objetivo Principal para 2010. El Consejo dará su aprobación al Catálogo de Necesidades 2005 definitivo, previsiblemente en este segundo semestre (61), una vez se haya efectuado el análisis operativo y tras acordar los resultados de dicho análisis.

A partir de ahí, y conforme al Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, se emitirá a los Estados Miembros un Cuestionario relativo al Objetivo Principal, que incluye un programa informático OTAN adaptado a las necesidades específicas de la Unión Europea, como preparación del proceso de definición de las contribuciones nacionales. Los Estados miembros ofrecerán sus contribuciones en respuesta a ese cuestionario.

Ese Cuestionario será compatible con el Cuestionario de Planeamiento de Defensa de la OTAN y la Encuesta del Proceso de Planeamiento y Revisión de la Asociación para la Paz, lo que servirá para lograr la coherencia, transparencia y refuerzo mutuo entre la UE y la OTAN. Además, podrá ser un instrumento eficaz para “incentivar” la voluntariedad de los

(58) *Ibídem*, para. 16.

(59) Conferencia de Compromiso de Capacidades Militares (Bruselas, 22 de noviembre de 2004). Declaración sobre Capacidades Militares Europeas, para. 6. El Marco Conceptual propone en su punto 19.a, apoyar el desarrollo de las capacidades mediante la incorporación de la amenaza terrorista en todos los escenarios de planeamiento correspondientes en el marco del Objetivo Principal para 2010, ya desde el Catálogo de Requerimientos 2005.

(60) Sesión nº 2660 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Relaciones Exteriores. (23 y 24 de mayo de 2005). Comunicado de Prensa (8817/05, Presse 112). Política Europea de Seguridad y Defensa. Conclusiones del Consejo, para. 1.

(61) En el Mandato para la Presidencia británica (segundo semestre de 2005) figura el cometido de “*ultimar el catálogo de necesidades militares de 2005*”.

Estados miembros para aportar capacidades a la Unión Europea y podría constituir el germen de un proceso de desarrollo de capacidades que matice el principio de voluntariedad de las contribuciones nacionales con otros como la “distribución equitativa” entre los Estados miembros de los esfuerzos a realizar y que esos esfuerzos supongan para los Estados un “reto razonable”. En cualquier caso, la efectividad de ese planeamiento estará siempre lastrada por la no incorporación de las misiones propiamente defensivas que siguen siendo propiedad exclusiva de la Alianza Atlántica.

Se han propuesto diferentes soluciones para cubrir las carencias que inevitablemente van a surgir en el proceso y que el mecanismo de desarrollo de capacidades deberá poner remedio. Entre esas soluciones propuestas cabe citar: especialización “ascendente” (un Estado miembro se especializa voluntariamente en algún tipo de misión), capacidades específicas puestas a disposición de la UE por un Estado miembro, financiación compartida de capacidades nacionales (por ejemplo, un Estado ayuda a otro a financiar alguna de sus capacidades nacionales, obteniendo a cambio derechos de utilización), capacidades colectivas (al estilo de la flota AWAC,s de la OTAN), especialización “descendente” (lo que implica una autoridad colectiva de toma de decisiones o una autoridad supranacional), y, un Cuartel General permanente y una fuerza permanentemente a disposición de la UE (62). A ellas, habría que añadir la adquisición de capacidades comunes por parte de varios Estados lo que ahorraría gastos de investigación y desarrollo, producción y mantenimiento, al tiempo que supondría un multiplicador de la fuerza y potenciaría la industria europea de material de defensa.

No será fácil poner en práctica de forma efectiva las propuestas que impliquen especialización o capacidades colectivas, ya que chocan al menos con tres obstáculos: la soberanía de los Estados, especialmente sensible en este campo; la no inclusión de la misión defensa colectiva en el Objetivo Principal; y, el deseo de los Estados grandes (al tener intereses nacionales propios) y de los que han de afrontar amenazas o riesgos no compartidos de disponer de unas Fuerzas Armadas equilibradas y autosuficientes, huyendo por tanto de la especialización y de las capacidades colectivas, a no ser que sea estrictamente necesario.

(62) *“Europe Defence: A proposal for a White Paper”*, EU Institute for Security Studies (mayo 2004), elaborado por un grupo de trabajo independiente dirigido por GNESOTTO, NICOLE. Las citadas medidas están desarrolladas en pp. 116-124.

Los Cuarteles Generales y la Célula de Planeamiento Civil y Militar

La cadena de mando de una operación dirigida por la Unión Europea está compuesta por Cuarteles Generales de tres niveles (63):

- *Nivel estratégico*: Cuartel General de Operación (OHQ, *Operation Headquarters*). En el caso de una operación con recurso a medios y capacidades OTAN, en cumplimiento de los Acuerdos *Berlín Plus*, el DSACEUR (*Deputy Supreme Allied Commander Europe*) de la OTAN, nacional de un Estado europeo, es el candidato principal para ser designado Comandante de la Operación y, en ese caso, el OHQ sería establecido en el Cuartel General del Mando Estratégico de Operaciones OTAN (SHAPE, *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*), en Mons (Bélgica). En el caso de una operación autónoma, el OHQ sería designado, como primera opción, entre los cinco Cuarteles Generales de este tipo ofrecidos por los Estados miembros (64), que habrían de ser “multinacionalizados” recibiendo personal de *aumento* procedentes de otros Estados; como segunda opción, el OHQ podría ser el Centro de Operaciones constituido en la Célula Civil y Militar del EMUE, debidamente reforzado.
- *Nivel operacional*: Cuartel General de Fuerza (FHQ, *Force Headquarters*), de carácter conjunto, normalmente desplegado en el Área de Operaciones. Constituido sobre uno de los tres Cuarteles Generales ofrecidos por los Estados miembros (65) o constituido *ad hoc* (66).
- *Nivel táctico*: Los Cuarteles Generales de Mando Componente Terrestre, Naval y Aéreo, normalmente desplegados en el Área de Operaciones, y los Cuarteles Generales de sus Grandes Unidades y Unidades subordinadas. Se utilizarían los Cuarteles Generales nacionales y multinacionales ofrecidos por los Estados miembros.

España se encuentra muy bien representada a nivel táctico, incluido el nivel componente, al haber ofrecido los Cuarteles Generales de Alta

(63) Asamblea de la Unión Europea Occidental. “*ESDP developments and the Headline Goal 2010 – reply to the annual report of the Council*”, documento C/1898, (15 de junio de 2005), para,s 37-40.

(64) Reino Unido (Northwood), Francia (Mont Valérien), Alemania (Postdam), Grecia (Larissa) e Italia (Roma).

(65) Alemania, Francia y Reino Unido.

(66) Como es el caso de la operación Althea en Bosnia-Herzegovina.

Disponibilidad Terrestre y Marítimo de Bétera y Rota, respectivamente, así como Cuarteles Generales de División y Brigada. Sin embargo, hasta el momento, no ha ofrecido Cuartel General de Operación ni de Fuerza. Esta circunstancia aleja a España del vagón de cabeza en el liderazgo de operaciones de la UE y resalta la paradoja de que siendo España un importante contribuyente en fuerzas, no lo sea en estos Cuarteles Generales de alto nivel donde se toman las decisiones militares de carácter operativo más importantes. La reciente constitución, en el Estado Mayor de la Defensa, del Mando de Operaciones (67) podría facilitar que España ofreciese en un futuro no muy lejano un Cuartel General de Operación (OHQ). Este ofrecimiento es más que aconsejable si España desea desempeñar el papel que le corresponde en el desarrollo de la PESD. En cuanto a Cuartel General de Fuerza (FHQ), su ofrecimiento es también aconsejable, aunque paradójicamente, a pesar de menor nivel, puede encerrar más dificultades, ya que al ser desplegable, las capacidades que debe reunir son probablemente más exigentes que las de un OHQ. No obstante, podría haber dos soluciones: constituir un germen de FHQ dentro del Mando de Operaciones, que sería reforzado al ser activado, o bien considerar la posibilidad de ofrecer el Cuartel General de Alta Disponibilidad de Bétera, teniendo previsto el aumento con personal del Aire y de la Armada.

La pretendida innecesaria duplicación de medios y capacidades de planeamiento y mando y control entre la OTAN y la Unión Europea fue uno de los principios seguidos para la constitución de dichas capacidades. Esa fue la razón por la que no fructificó la constitución de un Cuartel General de nivel estratégico en el seno de la Unión Europea para dirigir operaciones autónomas. En principio, se consideró como única opción la utilización de Cuarteles Generales de Operación ofrecidos por los Estados miembros. Sin embargo, el 29 de abril de 2003, en Tervuren (Bélgica), en plena crisis de las relaciones transatlánticas causada por la guerra de Iraq, cuatro Estados europeos (Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo), propusieron, entre otras cosas, el establecimiento de *“un núcleo de capacidad colectiva para el planeamiento y conducción de operaciones de la UE”* que se llevasen a cabo sin recurso a medios de la OTAN (68). Esta pro-

(67) Artículo 3º de la Orden DEF/1076/2005, de 19 de abril, por la que se desarrolla la Estructura del Estado Mayor de la Defensa (Boletín Oficial del Estado nº 99, de 26 de abril de 2005).

(68) Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo sobre la Defensa Europea (Tervuren, 29 de abril de 2003), para. 6. El documento puede consultarse en MISSIROLI, ANTONIO (COMP.), *op. cit.*, Chaillot Paper n.º 67, pp. 76-80.

puesta agudizó la crisis transatlántica y abrió una nueva brecha entre los Estados europeos “continentalistas”, más partidarios de la autonomía europea en este campo, y los más atlantistas, encabezados por el Reino Unido, que se oponían a “*cualquier propuesta que implicase competencia, más que complementariedad, con la OTAN*” (69).

La solución vendría, siete meses después, de la mano de un compromiso materializado en una propuesta presentada por Alemania, Francia y el Reino Unido el 29 de noviembre de 2003 (70), días más tarde aprobada por el Consejo Europeo (71). La decisión adoptada contenía dos puntos principales en los que se basó ese compromiso. Por un lado, se proponía el establecimiento en SHAPE de una pequeña célula de la Unión Europea para mejorar la preparación de operaciones UE con recurso a medios y capacidades OTAN y se invitaba a la OTAN a establecer acuerdos de enlace con el EMUE. Por la otra, se proponía el establecimiento de una “*célula con componentes civiles y militares en el EMUE*” para fortalecer su capacidad para llevar a cabo alerta temprana, valoración de la situación y planeamiento estratégico. Se añadían ciertas condiciones para despejar los recelos atlantistas. Se mantenía como opción principal de Cuartel General estratégico para operaciones autónomas los Cuarteles Generales nacionales (que podrían ser “*multinacionalizados*” a ese propósito), pero en ciertas circunstancias podría extraerse capacidad de esa célula para dirigir una operación. Con todo, se especificaba que no se trataría de un Cuartel General permanente, sino de una capacidad para establecer rápidamente un centro de operaciones para una operación determinada.

Pese a los recelos iniciales, la relevancia de la Célula civil y militar, y de su Centro de Operaciones asociado, no dejó de crecer, pues pronto se consideró un elemento clave para proporcionar una respuesta coordinada civil y militar a las crisis desde sus primeros momentos (la experiencia de

(69) Documento de reflexión británico presentado en la Reunión Informal de Ministros de Defensa celebrada en Roma el 29 de agosto de 2003. Puede consultarse en MISSIROLI, ANTONIO (COMP.), *op. cit.*, pp. 204-207.

(70) Papel conjunto sobre la defensa europea realizado por Alemania, Francia y Reino Unido (Nápoles, 29 de noviembre de 2003) (Consultas OTAN/UE, Planeamiento y Operaciones). Puede consultarse en MISSIROLI, ANTONIO (COMP.), *op. cit.*, pp. 283-284.

(71) Consejo Europeo de Bruselas (12 de diciembre de 2003). Documento de la Presidencia sobre Consultas OTAN/UE, Planeamiento y Operaciones. Recoge palabra por palabra la propuesta de Alemania, Francia y Reino Unido. Puede consultarse en MISSIROLI, ANTONIO (COMP.), *op. cit.*, pp. 322-323.

los recientes conflictos aconsejaba iniciar esa coordinación desde las fases iniciales del planeamiento) (72).

El Consejo Europeo de junio de 2004 (73) decidió que la Célula estuviese establecida en ese mismo año y que la capacidad para establecer rápidamente un Centro de Operaciones con la capacidad de planear y dirigir operaciones de las dimensiones de la operación Artemis (74) estuviese disponible como muy tarde en enero de 2006. Así mismo, encargó al Secretario General/ Alto Representante una propuesta detallada al respecto que fue aprobada en el Consejo Europeo de diciembre de 2004 (75).

La mencionada propuesta contiene un planteamiento conceptual de la Célula civil y militar, su Mandato, la configuración del Centro de Operaciones que ha de generarse cuando sea necesario para una operación determinada, así como el Mandato de la Célula de la UE en SHAPE y posibles elementos para los equipos de enlace OTAN en el EMUE (76). La Célula civil y militar en el EMUE, al contrario que en documentos anteriores, era citada en primer lugar y con mucha más relevancia que la célula de la UE en SHAPE, lo que puede ser un indicador de su importancia creciente a la que ya nos hemos referido.

La Célula civil y militar fortalecerá la capacidad de la Unión Europea para el planeamiento de operaciones de gestión de crisis. Reforzará la capacidad de los Cuarteles Generales nacionales designados para dirigir una operación autónoma de la UE; ayudará a coordinar las operaciones civiles; y, será responsable de generar la capacidad para planear y dirigir una operación militar autónoma una vez se haya tomado la decisión de lle-

(72) Resumen de la intervención del Alto Representante/ Secretario General D. JAVIER SOLANA en la Conferencia de Compromiso de Capacidades Militares (Bruselas, 22 de noviembre de 2004). Puede consultarse en Chaillot Paper n.º 75, pp. 285-287.

(73) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 17 y 18 de junio de 2004. Anexo I: Defensa Europea: Consultas OTAN/UE, planeamiento y operaciones. Puede consultarse en Chaillot Paper n.º 75, p. 98.

(74) Operación llevada a cabo por la UE, con Francia como Nación-Marco, en la República Democrática del Congo entre los días 12 de junio y 8 de septiembre de 2003. Tuvo un Cuartel General de Operación (OHQ) constituido por 71 personas, de las que 42 fueron franceses (NEVEUX, BRUNE: *Vers une Union opérationnelle? Artemis*, Défense Nationale et Sécurité Collective n.º 5/2004 (mayo 2004), pp. 10-24).

(75) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16 y 17 de diciembre de 2004, para. 62.

(76) Informe de la Presidencia sobre la PESD aprobado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16 y 17 de diciembre de 2004, para 25.

varla a cabo, en particular cuando se requiera una respuesta conjunta civil y militar y no se haya identificado ningún Cuartel General nacional. Se considera que el funcionamiento de esta Célula proporcionará una mayor coherencia entre las estructuras civil y militar dependientes del Secretario General/ Alto Representante (77).

El Mandato de la Célula de la UE en SHAPE y posibles elementos para los equipos de enlace OTAN en el EMUE fueron transmitidos a la OTAN. Se pretende que estos acuerdos sirvan para mejorar el planeamiento y conducción de las operaciones de la UE con recurso a medios y capacidades OTAN bajo los acuerdos *Berlín Plus*, y apoyar al *Deputy SACEUR* en su papel de Comandante potencial de tales operaciones, así como contribuir a una total transparencia entre la OTAN y la UE (78).

El Consejo Europeo de 13 de junio de 2005 certificó que la Célula civil y militar había iniciado sus trabajos el 23 de mayo anterior y que se aguardaba la respuesta de la OTAN sobre la propuesta UE sobre el establecimiento de una Célula en SHAPE y de equipos de enlace OTAN en el EMUE (79).

Las Agrupaciones Tácticas (80)

Los elementos de reacción rápida en muy alta disponibilidad formaron parte desde el primer momento del Objetivo Principal de Helsinki (81) pero, a pesar de su importancia y de reiterados esfuerzos que no dieron el fruto adecuado, se convirtieron en una de las carencias más significativas para alcanzar el citado Objetivo. La Estrategia Europea de Seguridad que preconiza una intervención temprana en las situaciones de crisis y el nuevo entorno geoestratégico que exige una capacidad de respuesta casi

(77) *Ibídem*, para. 26.

(78) *Ibídem*, para. 27.

(79) Informe de la Presidencia sobre la PESD aprobado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 13 de junio de 2005, para,s 35 y 36.

(80) *Battle Groups*, en inglés, es también traducido por “grupos de combate” o “grupos tácticos”.

(81) El Objetivo Principal de Helsinki 2003 incluyó disponer antes de finales de 2003 de elementos de reacción rápida que pudiesen estar preparados y desplegar en muy breve plazo (alta y muy alta disponibilidad). Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (10 y 11 de diciembre de 1999). Apartado “Capacidades militares para las misiones Petersberg”.

inmediata, convirtieron en acuciante la necesidad de disponer de tales elementos.

Ante esta situación, Francia y Reino Unido propusieron en su cumbre de Londres de noviembre de 2003 una iniciativa tendente al desarrollo de sus capacidades de reacción rápida para poder apoyar a Naciones Unidas en situaciones de gestión de crisis de corto plazo (aunque más tarde se abriría a cualquier operación de la UE), mediante unas agrupaciones tácticas de unos 1.500 efectivos con capacidades de transporte y sostenimiento apropiadas (82). Surgía así la iniciativa de las Agrupaciones Tácticas que, formalizada a través de una propuesta de Alemania, Francia y Reino Unido (83) y refrendada por los Ministros de Defensa de la UE (84), fue incorporada como uno de los elementos clave del Objetivo Principal para 2010.

La Agrupación Táctica es una forma específica de respuesta rápida. Es el mínimo paquete de fuerza coherente, rápidamente desplegable, creíble y militarmente efectivo, capaz de llevar a cabo operaciones independientes o la fase inicial de operaciones de mayor entidad. Se trata de un agrupamiento interarmas constituido sobre una fuerza de entidad Batallón, reforzado por elementos de apoyo al combate y logísticos. Podría estar proporcionado por una Nación Marco o por una coalición multinacional de Estados miembros. Cada Agrupación Táctica debe estar asociada a un Cuartel General de Fuerza y tener pre-identificados los medios de transporte y logísticos estratégicos y operacionales (85). Los Estados miembros pueden contribuir también con capacidades específicas de utilización común que otorguen un valor añadido a las Agrupaciones (86).

La ambición de la UE para proporcionar una respuesta rápida a las crisis afecta tanto a la toma de decisiones como al despliegue de la fuerza.

(82) Declaración franco-británica sobre el fortalecimiento de la cooperación europea en seguridad y defensa (Londres, 24 de noviembre de 2003). Puede consultarse en MISSIROLI, ANTONIO (COMP.), *op. cit.*, pp. 280-282.

(83) El concepto de Agrupaciones Tácticas. Documento de reflexión de Alemania, Francia y Reino Unido (Bruselas, 10 de febrero de 2004) puede consultarse en Chaillot Paper nº 75, *op. cit.*, pp. 10-16.

(84) Reunión Informal de los Ministros de Defensa de la UE (Bruselas, 6 de abril de 2004). Un resumen de los asuntos tratados puede consultarse en Chaillot Paper nº 75, *op. cit.*, pp. 43-47.

(85) Conferencia de Compromiso de Capacidades Militares (Bruselas, 22 de noviembre de 2004). Declaración sobre Capacidades Militares, para. 9.

(86) *Ibídem*, para. 10.

Respecto a lo primero, se pretende adoptar la decisión de lanzar una operación dentro del plazo de 5 días desde que el Consejo apruebe el Concepto de Gestión de Crisis (documento en el que establecen los parámetros políticos y militares de la operación). Respecto a lo segundo, el objetivo es que la fuerza comience a cumplir su misión en el terreno no más tarde de 10 días después de que la UE haya tomado la decisión de lanzar la operación. Por lo tanto, las Agrupaciones Tácticas tendrán que estar constituidas con medios y capacidades en un estado de disponibilidad entre 5 y 10 días. Por otra parte, las Agrupaciones Tácticas deberán disponer de recursos para una operación inicial de 30 días, prorrogable a 120 días, si son reabastecidas adecuadamente. Podrán cumplir todas las misiones Petersberg y las nuevas señaladas por la Estrategia Europea de Seguridad, en particular aquellos cometidos de fuerzas de combate en gestión de crisis adecuadas a su entidad (87).

Para acreditarse como una Agrupación Táctica de la UE, los paquetes de fuerza deberán alcanzar unos estándares de capacidades militares muy exigentes relativos a disponibilidad, capacidad de empleo y despliegue, alistamiento, flexibilidad, conectividad, sostenimiento, supervivencia, protección de la fuerza e interoperabilidad, que se comprobarán mediante un proceso de evaluación y certificación (88).

La Capacidad Operativa Inicial (IOC) – capacidad para llevar a cabo al menos una operación de Agrupación Táctica - habría de alcanzarse a principios de 2005, mientras que la Capacidad Operativa Completa - dos operaciones de Agrupación Táctica concurrentes iniciadas casi simultáneamente – en el año 2007 (89).

El concepto de las Agrupaciones Tácticas es complementario y se refuerza mutuamente con la Fuerza de Respuesta de la OTAN, por lo que se espera que sea también un catalizador de las capacidades militares de la Unión Europea (90). Se invita participar, sin perjuicio de los derechos de

(87) *Ibídem*, para. 11.

(88) *Ibídem*, para 12.

(89) *Ibídem*, para,s. 13 y 14.

(90) La Cumbre de Praga de la OTAN decidió crear la Fuerza de Respuesta OTAN (NRF): “*una fuerza tecnológicamente avanzada, flexible, proyectable, interoperable y sostenible, con elementos terrestres, navales y aéreos, dispuesta para ser desplazada rápidamente donde fuese necesario, por decisión del Consejo. La NRF será también un catalizador para focalizar y promover mejoras en las capacidades militares de la Alianza*”. Cumbre de Praga de la OTAN (21-22 de noviembre de 2002). Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno, para. 4.a.

los Estados miembros, a los Estados europeos de la OTAN no pertenecientes a la UE y a los candidatos a la adhesión, no excluyéndose la participación de otros Estados (91).

En los últimos meses estamos asistiendo a un enorme esfuerzo para poner en marcha la iniciativa de las Agrupaciones Tácticas.

Solicitado por el Consejo, en marzo de 2005, el Secretario General/Alto Representante presentó un informe proponiendo unas medidas para acelerar el proceso de toma de decisiones y planeamiento y así alcanzar el nivel de ambición en este ámbito antes señalado. Sobre la base de ese informe, el Comité Político y de Seguridad elaboró unas recomendaciones, ya aprobadas por el Consejo, que están en proceso de implantación (92). Sin embargo, es difícil que esas medidas puedan resolver, en el plazo de tiempo previsto, una posible parálisis en los órganos decisorios cuando no se logre alcanzar la unanimidad requerida por las decisiones relativas a la PESD y la flexibilidad que otorga la abstención constructiva resulte insuficiente. Por eso, no resulta extraño que se proponga, cada vez con mayor fuerza pero todavía lejos de hacerlo posible, la adopción de un procedimiento mínimo de toma de decisiones por mayoría cualificada para estos casos (93).

El 22 de noviembre de 2004 se celebró en Bruselas una Conferencia de Compromiso de Capacidades Militares en la que se ofrecieron 13 Agrupaciones Tácticas, así como algunas capacidades comunes (94). El 11 de mayo de 2005 se celebró una Conferencia de Coordinación de Agrupaciones Tácticas, en la que se constató que los compromisos confirmados permitirán lograr el objetivo fijado para el período de capacidad operativa inicial (años 2005 y 2006): una agrupación táctica disponible permanentemente. Para los dos primeros años del período de plena capacidad operativa (2007 y 2008), los compromisos de los Estados miembros (incluyendo Noruega no perteneciente a la UE) permitirán disponer de dos

(91) Conferencia de Compromiso de Capacidades Militares (Bruselas, 22 de noviembre de 2004). Declaración sobre Capacidades Militares Europeas, para,s 16 y 17.

(92) Informe sobre la PESD presentado al Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 13 de junio de 2005, para. 17.

(93) Asamblea de la Unión Europea Occidental, documento C/1898, *op. cit.*, p. 4. Recomendación n.º 3 de la Asamblea de la UEO al Consejo.

(94) Anexo A Declaración sobre Capacidades Militares Europeas (Bruselas, 22 de noviembre de 2004). Entre las capacidades comunes destaca el ofrecimiento de Francia de una estructura de Cuartel General de Fuerza multinacional proyectable.

agrupaciones tácticas permanentemente, con la excepción del segundo semestre del año 2007. A junio de 2005 todavía no se había recibido ninguna contribución para poner remedio a esa necesidad, pero se espera que se reciba pronto algún ofrecimiento. Por otra parte, se han aprobado los estándares y criterios que deben cumplir las Agrupaciones Tácticas a partir del 1 de enero de 2007 (95).

Del estudio de los ofrecimientos recibidos (96), podemos extraer, en principio, dos conclusiones. La primera, el gran número de Estados participantes, 22, lo que da buena prueba del interés que ha despertado esta iniciativa entre los Estados de la UE. En segundo lugar, destaca el alto grado de multinacionalidad de las Agrupaciones Tácticas ofrecidas, lo que es una muestra de la solidaridad y grado de compromiso adquirido por los Estados miembros. No obstante, esa multinacionalidad hará difícil conseguir la cohesión necesaria y la plena interoperabilidad de diferentes contribuciones dentro de una unidad ya de por sí de reducidas dimensiones (1.500 efectivos), especialmente si se pretende que esa unidad lleve a cabo operaciones de combate. De ahí la importancia del período de preparación y adiestramiento previo a la activación de la Agrupación Táctica, así como del proceso de evaluación y certificación.

Por otra parte, el plazo extremadamente breve desde que se toma la decisión política hasta el inicio de la misión en el terreno (10 días) obliga a la UE a recurrir a capacidades de planeamiento OTAN, perdiendo la autonomía en la *respuesta* y alargando los plazos de decisión política, o utilizar un Cuartel General de Operación (OHQ) nacional difícilmente “multinacionalizable” en grado razonable en el plazo de tiempo referido. La escasa multinacionalidad del Cuartel General contrastaría paradójicamente con el elevado carácter multinacional de la fuerza. Si se requiriese una respuesta genuinamente europea, como parece que es el caso de las Agrupaciones Tácticas, no habrá otra opción que profundizar en el desarrollo de la Célula Civil y Militar para que pueda convertirse todavía más rápidamente en un eficaz Cuartel General de Operación. Ante esta situación no faltan quienes recomiendan que se establezca un genuino Cuartel

(95) Informe de la Presidencia sobre la PESD aprobado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 13 de junio de 2005, para. 17.

(96) Los ofrecimientos realizados en la Conferencia de Compromiso de Capacidades Militares de 22 de noviembre de 2004 figuran en el Anexo A de la Declaración. Puede consultarse en Chaillot Paper n.º 75, pp. 300-301.

General de Operación permanente multinacional en el marco de la cooperación estructurada permanente (97) a la que luego nos referiremos.

Entre las contribuciones nacionales destacan como era de esperar las de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España. Nuestra Nación participará en tres Agrupaciones Tácticas: dos, con Unidades del Ejército de Tierra (una, como Nación Marco con contribuciones de Francia y Alemania; la otra, formando parte de una Agrupación basada en la Brigada Franco-Alemana), y la tercera, con Unidades de Infantería de Marina en una Agrupación basada en la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana, en la que se integrarán también unidades portuguesas y griegas (98).

Nuestras Fuerzas Armadas se enfrentan a un triple reto, muy exigente, en los próximos años: contribución a las Agrupaciones Tácticas de la UE; contribución a la Fuerza de Respuesta de la OTAN; y, creación de la Fuerza Conjunta de Reacción Rápida española, propuesta por la Revisión Estratégica de la Defensa del año 2003 y decidida por la nueva Directiva de Defensa Nacional (99). No son tres esfuerzos que puedan ser abordados por separado si queremos optimizar el empleo de recursos escasos pero, sobre todo, porque los tres en su conjunto constituirán el catalizador de la transformación de las Fuerzas Armadas españolas. Lo más prudente y aconsejable parece ser construir una capacidad de reacción rápida nacional que sirva para contribuir decisivamente a los esfuerzos de la OTAN y de la Unión Europea en este campo. No podemos aspirar, por el momento, como hacen otras Naciones, a “otanizar” o “europeizar” con carácter general conceptos nacionales, pero sí debemos asegurarnos que nuestras contribuciones internacionales redundan también en beneficio propio, armonizando al máximo los intereses puramente nacionales con los de las Organizaciones Internacionales de las que formamos parte.

El notable esfuerzo que España dedicará a la ejecución (mediante su contribución a las Agrupaciones Tácticas) debería ir acompañado de un

(97) Asamblea de la Unión Europea Occidental, documento C/1898, *op. cit.*, p. 4. Recomendación n.º 5 de la Asamblea de la UEO al Consejo.

(98) Revista Española de Defensa, n.º 208 (junio 2005), p. 41.

(99) El criterio básico 6 de la Revisión Estratégica de la Defensa establece que “se contará con una Fuerza Conjunta de Reacción Rápida, establecida sobre la base de un pool de fuerzas”. La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 (30 de diciembre 2004) fija como directriz “crear una Fuerza Conjunta de Reacción Rápida, constituida por unidades con alto grado de disponibilidad y adiestramiento, capaz de constituirse en un periodo breve de tiempo para misiones de contingencia bajo el Mando de Operaciones de las Fuerzas Armadas”.

interés similar por la dirección. Esto nos lleva a reiterar la conveniencia de un ofrecimiento nacional de Cuarteles Generales de Operación y Fuerza a la Unión Europea, si queremos evitar que las operaciones de nuestras fuerzas las dirijan otros. La obligación para las Agrupaciones Tácticas de disponer de un Cuartel General de Fuerza asociado abunda en este razonamiento, aunque, en principio, parece razonable que la entidad de ese Cuartel General de Fuerza asociado será mucho menor que la del Cuartel General de una fuerza de 50.000 ó 60.000 efectivos. En cualquier caso, no debemos olvidar que las Agrupaciones Tácticas pueden llevar a cabo operaciones independientes o constituirse en fuerzas de primer escalón de una operación de mayor escala. En ese caso, el Cuartel General de Fuerza asociado a la Agrupación Táctica tendrá que expandirse para convertirse en Cuartel General de toda la Fuerza o ser relevado por otro de mayor entidad.

La Agencia Europea de Defensa

Decidida la creación de una Agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento por el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 (100), y considerada por la Estrategia Europea de Seguridad como un elemento importante para el desarrollo de los medios militares más flexibles y eficaces, fue creada formalmente como Agencia Europea de Defensa mediante una Acción Común del Consejo de 12 de julio de 2004 (101).

La creación de la Agencia fue incluida en el Tratado constitucional (102). Sin embargo, la parálisis a la que está sometida su ratificación no influye en modo alguno en el proceso de establecimiento de la Agencia, que encuentra suficiente fundamento jurídico en la mencionada Acción Común, adoptada en aplicación del Título V del Tratado de la Unión Europea.

Bajo la autoridad del Consejo y abierta a la participación de todos los Estados miembros (en la actualidad participan todos los Estados de la UE

(100) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Salónica (19-20 de junio de 2003), para. 65.

(101) Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa. Puede consultarse en el Diario Oficial de la Unión Europea L 245 de 17 de julio de 2004, pp. 17-28.

(102) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, art. I-41, apartado 3.

excepto Dinamarca), la Agencia tiene como misión apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo para mejorar las capacidades de defensa de la UE en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la PESD en su situación actual y conforme vaya evolucionando en el futuro. Para ello, la Agencia trabajará en los siguientes campos: (1) el desarrollo de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, (2) el fomento y la mejora de la cooperación europea en materia de armamento, (3) el fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea y la creación de un mercado europeo competitivo de material de defensa, y (4) el fomento de la investigación y tecnología europea de defensa.

Gobernada por una Junta Directiva con representantes de todos los Estados miembros participantes y de la Comisión Europea, dirigida por Secretario General/ Alto Representante, bajo cuya autoridad desarrolla sus funciones un Director Ejecutivo, la Agencia, con una plantilla actual de 78 personas, está organizada en cuatro Direcciones: Desarrollo de Capacidades, Investigación y Tecnología, Armamentos, e Industria y Mercado de Defensa.

Además de sus trabajos relativos a la PESD como la evaluación del PAEC, el apoyo a la elaboración del Catálogo de Necesidades del Objetivo Principal para 2010, y el desarrollo de un proceso global de desarrollo de capacidades, el Programa de Trabajo de la Agencia para el año 2005 ha identificado cuatro programas “bandera”, uno en cada área de trabajo funcional (103). En el campo del desarrollo de capacidades, el mando, control y comunicaciones; en el de Investigación y Tecnología, los Vehículos Aéreos No Tripulados; en el de Armamentos, los vehículos acorazados de combate; y, en el Industria y Mercado de Defensa, el mercado europeo de material de defensa, explorando tanto las opciones lanzadas por la Comisión en su Libro Verde (104) como las posibles iniciativas que la Agencia pudiera concebir.

La creación de la Agencia Europea de Defensa y, en particular, la participación de casi todos los Estados miembros de la UE es un hecho muy significativo, especialmente en este campo que afecta de lleno a la soberanía de los Estados y que las Comunidades Europeas, y más tarde la

(103) Reunión de la Junta Directiva de la Agencia Europea de Defensa (Bruselas, 22 de noviembre de 2004). Los acuerdos alcanzados pueden consultarse en Chaillot Paper n.º 75, pp. 317-321.

(104) Comisión Europea: Libro Verde sobre Adquisiciones de Defensa (Bruselas, 23 de diciembre de 2004). Puede consultarse en Chaillot Paper n.º 75, pp. 242-250.

Unión Europea, habían evitado introducirse. La Agencia está llamada a desempeñar un papel de puente entre el planeamiento de capacidades de defensa y la investigación, desarrollo y adquisición de armamento y material. Su futuro dependerá no sólo del trabajo de su personal, sino de la voluntad de los Estados miembros de profundizar en este campo. Su capacidad de absorción a medio plazo de otras iniciativas europeas similares (105), ajenas a la Unión Europea, será un indicador de esa voluntad. El primer paso ya se ha dado: la Junta Directiva acaba de aprobar un plan de transición en el contexto de la clausura del Grupo de Armamento de Europa Occidental y con miras al traspaso gradual de las responsabilidades de la Organización Europea de Armamento y de su equipo de investigación en el primer trimestre del año 2006 (106).

El Planteamiento Global sobre la Capacidad de Despliegue

Hemos visto que una de las capacidades esenciales requeridas por el Objetivo Principal para 2010 es la capacidad de despliegue, concretamente el transporte estratégico, que es un elemento esencial para la reacción rápida. De nada serviría disponer de Agrupaciones Tácticas en alta disponibilidad dispuestas para ser desplegadas en cualquier lugar del mundo si carecemos de los medios de transporte estratégico para desplegarlas.

Dos Grupos de Proyecto del PAEC, liderados por Grecia y Alemania, respectivamente, están abordando la forma de solventar las carencias de transporte estratégico marítimo y aéreo y han proporcionados soluciones interinas a corto y definitivas a largo plazo. El Planteamiento Global sobre la Capacidad de Despliegue (*Global Approach on Deployability*, en inglés), nacido dentro del PAEC en 2003, pero con andadura propia desde noviembre de 2004 (107), responde al hito del Objetivo Principal para

(105) En particular, el grupo de la llamada Carta de Intenciones (LoI, sus siglas en inglés), la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento, (OCCAR) y el Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO)/ Organización Europea de Armamento (OAE), mencionados en el párrafo 8 del Preámbulo de Acción Común sobre la creación de la Agencia Europea de Defensa.

(106) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 13 de junio de 2005, para. 26.

(107) Aprobado por el Consejo el 22 de noviembre de 2004 (Declaración sobre Capacidades Militares Europeas, para 3 y Anexo C) y por el Consejo Europeo el 17 de diciembre de 2004 (Informe de la Presidencia sobre la PESD, para. 16). Puede consultarse en Chaillot Paper n.º 75, pp. 307-310.

2010, de poner en práctica“*en 2005, la coordinación común de la UE en el transporte estratégico, con miras a conseguir en 2010 la necesaria capacidad y la eficacia plena en transporte estratégico en apoyo de las operaciones*”.

Se trata de una importante contribución para mejorar el transporte estratégico que se concentra en la utilización más eficaz de todos los medios de coordinación de transporte disponibles con la idea de crear enlaces efectivos entre las células y centros de coordinación (108). Una coordinación eficaz de estos centros incrementa las opciones de transporte estratégico y permite obtener el máximo partido de los medios de transporte disponibles.

El Comité Militar de la Unión Europea ha recibido cinco cometidos a este respecto, que están siendo abordados: (1) desarrollar el papel de la Célula de Coordinación de Movimientos de la Unión Europea (CCMUE); (2) analizar las capacidades existentes en los Estados miembros; (3) analizar la necesidad de coordinación de transporte terrestre; (4) identificar las áreas de armonización de procedimientos entre el CCMUE y el Centro Aliado de Coordinación de Movimientos de la OTAN; y, (5) desarrollar enlaces efectivos entre los diferentes células y centros de coordinación.

La Cooperación Estructurada Permanente

La Constitución Europea, cuando entre en vigor, abrirá otro cauce para el desarrollo de las capacidades militares: la “cooperación estructurada permanente” en el marco de la UE, que podrá ser establecida por “*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*” (109). Es decir, podrán formar parte los Estados que “quieran” y “puedan” desarrollar en mayor medida capacidades militares.

(108) La UE puede disponer de los siguientes órganos multinacionales: el Centro Europeo de Transporte Aéreo (que dispondrá en este año de una Célula de Coordinación de Transporte Aéreo) y el Centro de Coordinación de Transporte Marítimo, ambos situados en la Base Aérea de Eindhoven (Países Bajos). Además, el Centro Griego de Coordinación de Transporte Marítimo ha sido ofrecido a la UE. Es de señalar que todos estos órganos también están disponibles para su utilización por la OTAN.

(109) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, art. I-41, para. 6.

La cooperación estructurada permanente no es una cooperación de circunstancia de geometría variable sino una entidad formal en el seno de la Unión, una estructura permanente única en su género (110), que podrá establecerse por una decisión del Consejo tomada por mayoría cualificada. Cualquier Estado miembro que, con posterioridad desee adherirse, requerirá de una decisión del Consejo, adoptada por mayoría cualificada (únicamente participarán los Estados miembros participantes) que confirme que dicho Estado cumple los criterios y asume los compromisos fijados en un Protocolo anexo al Tratado constitucional (111). Por otra parte, el Consejo, también por mayoría cualificada (votando sólo los Estados participantes), podrá suspender la participación de un Estado determinado que deje de cumplir los criterios o que no pueda cumplir los compromisos asumidos. Sin embargo, si un Estado desea retirarse bastará con notificarlo al Consejo. El resto de las decisiones se adoptarán por unanimidad de los Estados miembros participantes (112).

De acuerdo con el citado Protocolo, la cooperación estructurada permanente estará abierta a todos los Estados miembros que se comprometan a (1) acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa a través de contribuciones nacionales y 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, (2) estar en condiciones de aportar, antes de finales de 2007, bien a título nacional, bien como componente de fuerzas multinacionales, unidades de combate específicas para las Agrupaciones Tácticas (113).

Sin embargo, ni el cuerpo del Tratado ni el Protocolo determinan los criterios que deben ser alcanzados para participar en la cooperación (ni el órgano que debe aprobarlos). Así las cosas, se produce un amplio margen de interpretación, lo que puede ser una elección política deliberada para evitar crear un club restringido en el seno de la Unión, posibilitando así la participación de Estados con limitadas capacidades de defensa, pero deseosos de participar. Sin embargo, una amplia participación podría des-

(110) FAVIN-LÉVÊQUE, JACQUES: *“La Coopération structurée permanente: une voie nouvelle pour la défense européenne”*, p. 35, *Defense Nationale et Sécurité Collective* n° 5/2005 (mayo 2005).

(111) Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el apartado 6 del artículo I-41 y por el artículo III-312 de la Constitución.

(112) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, art. III-312.

(113) Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, artículo 1.

naturalizar este proceso destinado a hacer progresar la PESD (114). Si tenemos en cuenta la abrumadora participación de los Estados miembros en la Agencia Europea de Defensa (todos los Estados miembros excepto Dinamarca) y en las Agrupaciones Tácticas (21 de los 25), ese riesgo corre efectivamente peligro de hacerse realidad.

Para evitar esa situación, y a falta de definición de criterios exigibles, se han propuesto diversos criterios que supongan un reto razonable para los Estados que quieran participar (115). Entre los referidos a las fuerzas se encuentran: poner a disposición de la UE (en el ámbito del Objetivo Principal de Helsinki) un volumen de fuerzas significativo; participar al menos en una de las Agrupaciones Tácticas multinacionales; poner a disposición de la UE capacidades de mando (personas y medios) para constituir un Cuartel General permanente; reforzar la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de las fuerzas puestas a disposición de la UE. Entre los referidos a armamento y material: participar en la Agencia Europea de Defensa; desarrollar un esfuerzo nacional significativo en materia de material de defensa; participar de una forma importante en el esfuerzo común europeo de I+D, etc.

La cooperación estructurada permanente puede constituir un camino efectivo para desarrollar las capacidades militares y transformar las Fuerzas Armadas de los Estados de la Unión Europea. La voluntad política de los Estados miembros será de nuevo el factor esencial para el éxito de esta iniciativa.

LAS CAPACIDADES CIVILES DE LA UNIÓN EUROPEA

Los Objetivos para 2003

El Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999 decidió establecer un mecanismo no militar de gestión de crisis para coordinar y hacer más efectivos los medios y recursos civiles a disposición de la UE y los Estados miembros, en un proceso paralelo al desarrollo de capacidades militares (116). El objetivo era fortalecer la capacidad de respues-

(114) FAVIN-LÉVÊQUE, JACQUES, *op. cit.*, p. 37. Asamblea de la Unión Europea Occidental, documento C/1898, *op. cit.*, p. 8.

(115) FAVIN-LÉVÊQUE, JACQUES, *op. cit.*, pp. 38-39.

(116) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki (10-11 de diciembre de 1999), para. 28.

ta y eficacia de los medios y recursos civiles, incrementando su sinergia, para ser capaces de responder más rápida y eficazmente a las situaciones de crisis emergentes. Así, se redactó un Plan de Acción destinado a señalar el camino a seguir para desarrollar una capacidad de respuesta rápida en el campo de la gestión de crisis que utilizase medios no-militares (117).

El desarrollo de las capacidades civiles no debe interpretarse como algo de menor importancia y meramente secundario o subordinado al desarrollo de las capacidades militares. Los instrumentos civiles de gestión de crisis son tan importantes como los militares (118). Podemos tener que afrontar situaciones en las que se requiere una mezcla de ambos, o incluso situaciones en las que se requiera una respuesta puramente civil. No debemos olvidar tampoco que la primera misión de gestión de crisis de la UE fue una operación de policía: la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) que desde el 1 de enero de 2003 reemplazó a la Fuerza Internacional de Policía (IPTF) de Naciones Unidas en Bosnia Herzegovina (119).

Además, el ámbito de actuación de la gestión civil de crisis es enorme. Las capacidades civiles de la UE debían ser fortalecidas en gran número de áreas con el objetivo de mejorar su potencial de salvar vidas humanas en situaciones de crisis; mantener el orden público básico; prevenir escaladas; facilitar el retorno a una situación de paz estable y sostenible; gestionar los efectos adversos sobre los Estados de la UE; y, abordar los problemas de coordinación más importantes. En particular, la UE debería dotarse de medios y recursos para hacer frente a crisis políticas complejas previniendo el estallido o la escalada de conflictos, consolidando la paz y la estabilidad interna en los periodos de transición, asegurando la complementariedad entre los aspectos civiles y militares de la gestión de crisis cubriendo toda la gama de las misiones Petersberg (120).

(117) Consejo Europeo de Helsinki (10-11 de diciembre de 2005). Informe de la Presidencia sobre “Gestión no militar de crisis de la Unión Europea”.

(118) Palabras del Secretario General/ Alto Representante en la Conferencia de Compromiso de Capacidades Civiles de gestión de crisis (Bruselas, 19 de noviembre de 2002).

(119) La Misión de Policía de la Unión Europea fue aprobada por el Consejo de Asuntos Generales celebrado en Bruselas los días 18 y 19 de febrero de 2002.

(120) Consejo Europeo de Santa Maria de Feira (19-20 de junio de 2000). Informe de la Presidencia sobre el fortalecimiento de la Política Común Europea de Seguridad y Defensa. Apéndice 3 “Estudio de los aspectos civiles de la gestión de crisis”. Seis meses más tarde, el Consejo Europeo de Niza (7-9 de diciembre de 2000) decidió desarrollar una capacidad de planeamiento y conducción de operaciones de policía.

En junio de 2000, el Consejo Europeo, reunido en Santa María da Feira, decidió trabajar prioritariamente en cuatro áreas: policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, administración civil y protección civil, para fortalecer la capacidad de respuesta de la UE, bien en operaciones autónomas de gestión de crisis o en operaciones dirigidas por la ONU o la OSCE, fijándose objetivos concretos en el área de policía (121). Los objetivos relativos a las demás áreas fueron establecidos un año después en el Consejo Europeo de Gotemburgo (122).

El 19 de noviembre de 2001 se celebró una Conferencia de Compromiso de Capacidades de Policía en la que los Estados miembros comprometieron voluntariamente contribuciones cubriendo los objetivos cuantitativos y cualitativos marcados en Santa María da Feira para cumplir las amplias misiones detectadas en ese campo, que abarcan desde misiones de adiestramiento, asesoramiento y supervisión hasta misiones puramente ejecutivas (123). Estos compromisos contribuyeron a la Declaración de operatividad de la PESD realizada por el Consejo Europeo de Laeken un mes más tarde.

El 16 de mayo de 2002 se celebró otra Conferencia de Compromiso de Capacidades Civiles, esta vez destinada a satisfacer los objetivos establecidos en Gotemburgo en el área del fortalecimiento del Estado de Derecho. También se cubrieron los aspectos cuantitativos y cualitativos de estos objetivos (124).

(121) Consejo Europeo de Santa María da Feira (19-20 de junio de 2000). Informe de la Presidencia sobre el fortalecimiento de la Política Común Europea de Seguridad y Defensa. Apéndice 4 “Objetivos concretos de policía”. El más importante objetivo, antes de finales de 2003, es poder contribuir con 5.000 agentes de policía en misiones internacionales de prevención y gestión de crisis, de los que 1.000 podrían ser desplegados en un plazo de 30 días. Posteriormente, a principios de 2001, se estableció una metodología para la definición y desarrollo de capacidades policiales de la UE, similar a la utilizada para las capacidades militares.

(122) Consejo Europeo de Gotemburgo (15-16 de junio de 2001). Informe de la Presidencia sobre la PESD. Anexo III (Nuevos objetivos concretos para aspectos civiles de gestión de crisis). Además, en Gotemburgo se aprobó un Plan de Acción de Policía (Anexo I).

(123) Declaración de la Conferencia de Compromiso de Capacidades de Policía (19 de noviembre de 2001). La Declaración puede consultarse en RUTTEN, MAARTJE (COMP.) (2002), *op. cit.*, pp. 92-94.

(124) En Gotemburgo se decidió poder contribuir antes de finales de 2003 con 200 funcionarios (una distribución equilibrada de jueces, fiscales y funcionarios de prisiones), reforzando las unidades de despliegue rápido de policía con agentes de investigación. En la Conferencia de 16 de mayo de 2002 se recibieron compromisos de contribuciones nacionales para 282 funcionarios (72 jueces, 48 fiscales, 38 administrativos, 72 funcionarios de prisiones y 34 con otra especialidad), de los que 60 podrían ser des-

Una Conferencia de Capacidades Civiles de Gestión de Crisis, celebrada el 19 de noviembre de 2002, confirmó que las contribuciones voluntarias de los Estados miembros habían alcanzado, incluso excedido, los objetivos marcados para el año 2003 en las cuatro áreas prioritarias. Los Ministros declararon que, si bien ya existía una capacidad de planeamiento de la UE para misiones policiales, debía establecerse una capacidad de planeamiento y apoyo a la misión en la Secretaría General del Consejo para cubrir las otras tres áreas prioritarias. El refuerzo de las capacidades de la Secretaría General y la posterior creación de la Célula Civil y Militar en el EMUE paliarían posteriormente esta deficiencia. Por otra parte, se señalaba que el desarrollo de capacidades civiles era un proceso vivo y que todavía quedaban importantes asuntos que debían ser abordados para hacer esas capacidades lo más operativas, efectivas y coherentes posible (125).

Por último, dos años después (22 de noviembre de 2004), cuando ya la UE había sido ampliada a 25, con muchos de los nuevos miembros con recientes procesos de transición e instauración del Estado de Derecho, y ya se disponía de una considerable experiencia en operaciones civiles (126), se celebró otra Conferencia de Compromiso de Capacidades Civiles (127). Las contribuciones nacionales fortalecieron cuantitativa y cualitativamente las capacidades en las cuatro áreas prioritarias y se identificaron dos nuevas áreas de trabajo: seguimiento (antes, durante y después de un conflicto), y apoyo genérico a los Representantes Especiales de la UE.

En el área de policía, los Estados miembros se comprometieron a contribuir con 5.761 agentes de policía, de los que 1.400 podrían ser desple-

plegados dentro de un plazo de 30 días; 48 agentes podrían reforzar las Unidades de despliegue rápido de policía en misiones de investigación. La Declaración de la Conferencia de Compromiso de Capacidades del Estado de Derecho (Anexo I del Informe de la Presidencia sobre la PESD al Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002) puede consultarse en HAINE, JEAN-YVES (COMP.), *op. cit.*, pp. 82-84.

(125) La Declaración Ministerial adoptada en la Conferencia sobre Capacidades Civiles de Gestión de Crisis (Bruselas, 19 de noviembre de 2002) puede consultarse en HAINE, JEAN-YVES, *op. cit.*, pp. 145-146.

(126) En aquel momento la UE estaba llevando a cabo la misión MPUE en Bosnia-Herzegovina, la operación Próxima en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y la operación THEMIS en Georgia, y ese mismo día decidía iniciar una operación policial en la República Democrática del Congo (EUPOL – Kinshasa). Además, desde el comienzo de la guerra en los Balcanes, se estaba realizando la Misión de Seguimiento en la Antigua Yugoslavia.

(127) La Declaración Ministerial sobre la Conferencia de Compromiso Capacidades Civiles (Bruselas, 22 de noviembre de 2004) puede consultarse en Chaillot Paper, nº 75, *op. cit.*, pp. 288-290.

gados en el plazo de 30 días. En el área de fortalecimiento del Estado de Derecho, se recibieron contribuciones de 631 expertos (fiscales, jueces y funcionarios de prisiones). En el área de administración civil (562 personas), se estableció un grupo de expertos para cumplir las tareas administrativas asociadas a las operaciones de gestión de crisis, que pueden ser desplegados con un breve plazo de preaviso. En el área de protección civil, el objetivo (un total de 4.968 personas) también fue alcanzado abarcando: dos o tres equipos de asesoramiento y/o coordinación compuestos cada uno por 10 expertos que se pueden desplegar entre 3 y 7 horas; fuerzas rápidamente desplegables hasta 2.000 personas; capacidades adicionales o más especializadas desplegables entre 2 días y una semana. Además, capacidades de observación (505 personas) y personal de apoyo a los Representantes Especiales de la UE (391 expertos) se han establecido para cubrir determinados ámbitos (derechos humanos, asuntos políticos, reforma del sistema de seguridad, etc.) (128).

Las capacidades policiales operativas de la UE tienen como su contribución más valiosa la Fuerza de Gendarmería Europea, ofrecida a la PESD en septiembre de 2004 (129), por cinco Estados miembros (España, Francia, Italia, Países Bajos y Portugal) que disponen de fuerzas de seguridad con estatuto militar. Esta fuerza será rápidamente desplegable y apta para participar en las misiones más exigentes. La creación de esta Fuerza, que estará operativa en este año 2005 y tendrá su Cuartel General en la ciudad italiana de Vicenza, constituirá una herramienta valiosa, y hasta el momento inexistente, para llevar a cabo misiones policiales durante todas las fases de las operaciones de gestión de crisis, capaz de cubrir todo el espectro de esas operaciones, bien integrada en una fuerza militar, bien actuando bajo las órdenes de una autoridad civil (130).

El Objetivo Principal Civil para 2008

La Estrategia Europea de Seguridad demandó una *“mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de cri-*

(128) Asamblea de la Unión Europea Occidental, documento C/1898, *op. cit.*, para,s 76-80. Los números han sido obtenidos de la Declaración Ministerial sobre la Conferencia de Compromiso de Capacidades Civiles.

(129) Gendarmería Europea. Declaración de Intenciones (Bruselas, 17 de septiembre de 2004). Puede consultarse en Chaillot Paper, *op. cit.*, pp. 236-241.

(130) ESQUIVEL LALINDE, ENRIQUE: *“La nueva Fuerza de Gendarmería Europea”*, ARI nº 48/2005. Real Instituto Elcano (13 de abril de 2005).

sis y posteriores a la crisis”, al tiempo que señalaba la posibilidad de “aportar un valor añadido especial llevando a cabo operaciones en las que intervengan capacidades tanto militares como civiles” (131).

En consecuencia, se adoptó en junio de 2004 un ambicioso Plan de Acción para los aspectos civiles de la PESD, definiendo diferentes medidas a tomar en los siguientes años, tendentes, entre otras cosas, a utilizar la gama completa de las posibles respuestas (Comunidad, PESD/PESC, Estados miembros), ampliar las áreas de actuación, desarrollar las capacidades civiles de gestión de crisis, incrementar la sinergia de los herramientas disponibles (por una parte, entre los instrumentos de la Comunidad/ capacidades PESD/ Estados miembros, pero también entre los medios civiles y militares), hacer las capacidades civiles más operativas, mejorar el adiestramiento, y cooperar más con la ONU, la OSCE, nuestros Socios y las Organizaciones Internacionales (132).

Una de esas iniciativas era el establecimiento de un Objetivo Principal Civil consolidado que analizase el amplio espectro de los instrumentos civiles de gestión de crisis y la interacción entre ellos, y que, basado en la Estrategia Europea de Seguridad, incorporase la experiencia obtenida desde los Consejos Europeos de Santa Maria da Feira y Gotemburgo y tuviese en cuenta los resultados de la Conferencia de Capacidades de noviembre de 2004 (133).

El Consejo Europeo de diciembre de ese año aprobó un Objetivo Principal Civil para 2008 (134) que será desarrollado, bajo los auspicios del Consejo, por un grupo de proyecto establecido en la Secretaría General, que contará con el refuerzo de expertos nacionales, y con el que la Comisión estará estrechamente asociada. El proceso será supervisado por el Comité Político y de Seguridad, auxiliado por el Comité para Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis.

En paralelo con el proceso del Objetivo Principal Civil se establecerá una adecuada capacidad de planeamiento operativo y apoyo a la misión

(131) Estrategia Europea de Seguridad, pp. 9-10.

(132) El Plan de Acción para los Aspectos Civiles de la PESD, aprobado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 17 y 18 de junio de 2004 (Anexo III al Informe de la Presidencia sobre la PESD) puede consultarse en Chaillot Paper n.º 75, *op. cit.*, pp. 121-128.

(133) Plan de Acción para los Aspectos Civiles de la PESD, para 5.

(134) El Objetivo Global Civil para 2008, aprobado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16 y 17 de diciembre de 2005, puede consultarse en Chaillot Paper n.º 75, *op. cit.*, pp. 359-363.

en el seno de la Secretaría del Consejo para poder planear y/o dirigir varias operaciones simultáneamente, al tiempo que se aborda con carácter urgente la solución a la adquisición de material necesario para desplegar rápidamente.

El proceso se llevará a cabo, en estrecha coordinación y de forma similar al realizado por el EMUE sobre el Objetivo Principal para 2010 de capacidades militares, en cuatro pasos:

1. *Elaboración de las hipótesis de planeamiento y escenarios ilustrativos* (ya finalizado). Las hipótesis deben reflejar las consideraciones realizadas respecto a factores geográficos, escala de esfuerzo, concurrencia, interoperabilidad, y sostenimiento. Se consideraron como escenarios ilustrativos la estabilización y la reconstrucción (incluidas las misiones de sustitución), la prevención de conflictos (en particular, las misiones de observación y el apoyo a las oficinas de los Representantes Especiales de la UE), el refuerzo selectivo de las instituciones y el apoyo civil a las operaciones humanitarias (135).

2. *Elaboración del listado de Necesidades de Capacidades Civiles*. Los escenarios deben ser traducidos en capacidades, expresadas en términos cuantitativos y cualitativos, necesarias para cumplir con todas las misiones y satisfacer todas las ambiciones civiles de la PESD. El listado deberá contemplar los paquetes de capacidades multifuncionales necesarios, incluyendo los equipos de respuesta civil rápidamente desplegables.

3. *Valoración de las contribuciones nacionales al Listado de Necesidades de Capacidades Civiles e Identificación de las Carencias de Capacidades* (prevista su finalización a finales de 2005). Las Necesidades del Objetivo Principal serán la base para que los Estados miembros revisen sus contribuciones, y a continuación se celebrará una Conferencia de Mejora de Capacidades con la intención de cubrir las carencias inicialmente detectadas. Se invitará a los Estados OTAN europeos no pertenecientes a la UE, y a terceros Estados que hayan establecido un acuerdo marco con la UE para participar en operaciones de gestión de crisis a realizar contribuciones complementarias. Las carencias cuantitativas y cualitativas remanentes deberán ser priorizadas en función de sus repercusiones y se abordarán mediante un Plan de Mejora de las Capacidades Civiles.

(135) Informe de la Presidencia sobre la PESD, aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas (13 de junio de 2005), para. 29.

4. *Proceso de seguimiento del Objetivo Principal Civil.* Se procederá a una revisión periódica del proceso para asegurarse que en todo momento se dispone de las capacidades civiles necesarias para acometer las misiones de la UE.

La adopción del Objetivo Principal Civil para 2008 supone un hito para el desarrollo de las capacidades civiles. Por primera vez se abordan de forma global las capacidades civiles necesarias para realizar una operación de gestión de crisis, bien sea puramente civil, o llevada a cabo de forma conjunta o en estrecha cooperación con operaciones militares.

La adopción de una metodología al proceso de desarrollo de estas capacidades se considera esencial, dado que afecta a diversos Ministerios de los Estados miembros (Justicia, Interior, entre otros) y a competencias de la Comisión Europea. A este respecto, el papel a desempeñar por los órganos de planeamiento de gestión civil de crisis de la Secretaría General se considera esencial para el éxito del proceso.

La coordinación con la Comisión Europea es fundamental, especialmente en el ámbito de la protección civil. Una declaración conjunta del Consejo y de la Comisión, de 29 de septiembre de 2003, sienta los procedimientos para la utilización del Mecanismo de Protección Civil de la Comunidad en las operaciones de gestión de crisis de la PESC. La Comisión ha enviado recientemente dos Comunicaciones muy interesantes al respecto. En la primera (136), además de recordar que el Mecanismo Comunitario de Protección Civil desempeña un papel central en la construcción de la capacidad de protección civil para las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, la Comisión se propone seguir trabajando con el Consejo para asegurarse que el Mecanismo satisface completamente las necesidades de las operaciones futuras de la PESC. En la segunda (137), tras afirmar que la Célula de Planeamiento Civil y Militar ejercerá una influencia importante en el desarrollo de la respuesta de la UE a crisis, y dada la amplia experiencia y los importantes recursos de la Comisión en este ámbito, es muy importante para ella contribuir plenamente al trabajo de la Célula. Para ello, la Comisión destaca-

(136) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones sobre la “Mejora del Mecanismo Comunitario de Protección Civil” (20 de abril de 2005), COM(2005) 137 final.

(137) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones sobre el “Reforzamiento de la respuesta de la UE ante crisis y desastres en terceros países” (20 de abril de 2005), COM(2005) 153 final.

rá oficiales de enlace a la Célula Civil y Militar para asegurar la coherencia entre las hipótesis de planeamiento de la Comunidad Europea y las medidas de la PESC y, para, entre otras cosas, identificar acuerdos prácticos para la utilización de medios militares en apoyo de los programas civiles comunitarios. Por otra parte, la protección civil es un aspecto básico en la lucha contra el terrorismo que la PESC ha de contribuir, entre otras cosas, poniendo a disposición de la citada lucha sus medios civiles y militares de protección civil. La protección civil, por tanto, debe ser abordada desde una perspectiva global. Para ello, el Consejo, que el 31 de enero de 2005 (138), con motivo de las lecciones aprendidas como consecuencia del seísmo y los tsunamis en el océano Índico, aprobó un plan de acción destinado a coordinar mejor el conjunto de medios disponibles a todos los niveles y en todos los ámbitos para hacer frente eficazmente a las consecuencias de tales sucesos. Y seis meses más tarde, en su reunión de 18 de julio de 2005, *“animó a la Comisión y a los Estados miembros a que mejorasen, en sus respectivas esferas de competencia, la cooperación europea en el ámbito de la protección civil, incluido el fortalecimiento del mecanismo comunitario de protección civil, con objeto de garantizar que la Unión Europea pudiese proporcionar, con rapidez y eficacia, asistencia en el ámbito de la protección civil ante cualquier tipo de emergencia dentro y fuera de la Unión”* (139).

A pesar del aparente desfase entre los Objetivos Principales Civil (2008) y Militar (con 2010 como fecha final, pero con hitos anteriores para importantes iniciativas como la Célula Civil y Militar y las Agrupaciones Tácticas), se hace necesario asegurar una interacción entre ambos procesos de modo que no sólo sean compatibles, sino que se refuercen mutuamente. A este respecto, los escenarios ilustrativos desarrollados para ambos procesos son perfectamente compatibles, incluso en los plazos de intervención y en la terminología utilizada.

Por otra parte, con objeto de apoyar y complementar la actuación de las Agrupaciones Tácticas se hace necesario que la UE disponga capacidades civiles dispuestas para ser desplegadas en los mismos plazos de tiempo. La intervención temprana de las capacidades civiles es esencial para el éxito de la misión. El Consejo, el 18 de julio de 2005, reafirmó la

(138) Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (Relaciones Exteriores) celebrado en Bruselas el 31 enero de 2005, Doc. 5535/05 (Presse 15), p.10.

(139) Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (Relaciones Exteriores) celebrado en Bruselas el 18 de julio de 2005, Doc. 10805/05 (Presse 178), p. 23.

“necesidad de desarrollar una “capacidad de reacción rápida de la Unión Europea” para hacer frente a las catástrofes de origen natural o humano, dentro y fuera de la Unión” (140).

Es necesario asegurar la coordinación entre los instrumentos civiles y militares de gestión de crisis a disposición de la UE para asegurar una respuesta coherente y eficaz ante dichas situaciones. La coordinación e integración entre los aspectos civiles y militares de la respuesta de la UE ante una situación de crisis debe iniciarse desde las primeras fases de planeamiento y debe facilitar una respuesta civil y militar desde el inicio de la operación. La Unión Europea trabaja desde hace tiempo para asegurar la coordinación civil y militar, desde que el Consejo saludó, en noviembre de 2002 (141), un Plan de Acción para fortalecer esa coordinación que se ha sustanciado en medidas prácticas que se aplicaron en la preparación de la operación de la UE en Bosnia-Herzegovina (142). En el logro de esta coordinación, la Célula Civil y Militar del EUME está llamada a desempeñar un papel esencial.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

De las áreas que la Estrategia Europea de Seguridad señaló que debían desarrollarse para hacer una Europa “más capaz”, han sido las capacidades militares y civiles los ámbitos en los que más y con mejor suerte se ha profundizado, debido al impacto mismo de la Estrategia y al hecho de que, al estar amparadas en el Tratado de la Unión Europea, no se hayan visto afectadas por las dificultades que atraviesa la ratificación de la Constitución.

En Helsinki, en diciembre de 1999, se inició un proceso de desarrollo de capacidades civiles y militares para dotar a la Unión Europea de una capacidad de respuesta autónoma ante situaciones de crisis de crisis. En lo que a capacidades militares se refiere, la Unión Europea, al alcanzar el **Objetivo Principal de Helsinki**, pudo disponer en poco tiempo de un considerable conjunto de fuerzas militares (más de 100.000 personas, 100 buques y 400 aviones), lo que llevó a las instancias de la Unión a declarar,

(140) *Ibídem*, p. 22

(141) Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (Relaciones Exteriores) celebrado en Bruselas el 19 de noviembre de 2002, doc. 14184/02 (Presse 351), p. 13.

(142) Consejo Europeo (Bruselas, 17-18 junio 2004), Informe de la Presidencia sobre la PESD, para. 18.

provisionalmente en Laeken (diciembre 2001) y, más tarde de forma definitiva en Bruselas (mayo 2003), la capacidad para poder llevar a cabo operaciones de gestión de crisis en toda la gama de misiones Petersberg, si bien restringida por carencias significativas que limitaban una pronta respuesta y podrían presentar riesgos elevados en operaciones de gran escala y alta intensidad.

Las fuerzas ofrecidas a la UE no constituyen un Ejército Europeo (nunca se intentó), ni en puridad pueden calificarse de Fuerza de Reacción Rápida Europea. No son “una fuerza”, sino un conjunto (*un catálogo*) de unidades y capacidades aportadas voluntariamente por los Estados de las que extraer, llegado el momento, una fuerza para el cumplimiento de una misión, a través de un proceso de generación de fuerzas basado de nuevo en la voluntariedad de los Estados miembros.

Sin embargo, no puede minusvalorarse en modo alguno lo conseguido. Por primera vez, la Unión Europea se dotaba de una considerable capacidad militar propia creíble para respaldar su política exterior y de seguridad común. Salvaba los recelos provenientes de visiones a veces contrapuestas de los Estados miembros (“atlantistas”, “continentalistas”, y “no alineados”) y la Unión se adentró en un terreno que desde los primeros pasos de la construcción europea había sido propiedad exclusiva de los Estados. Debe valorarse también el escaso tiempo empleado en alcanzar el Objetivo Principal (tres años y medio) que, en muchos casos exigía la transformación de unas fuerzas militares preparadas para la defensa de sus territorios nacionales en unas fuerzas en alta disponibilidad dispuestas a ser desplegadas y sostenidas lejos de su territorio para hacer frente a una amplia gama de misiones, o programas de armamento y material de defensa que requerían dilatados plazos de ejecución.

Paradójicamente, la voluntariedad constituye a la vez la fortaleza y la debilidad del proceso, al mostrar la solidez del compromiso de los Estados miembros y a la dificultad de que los Estados miembros asumen voluntariamente compromisos de capacidades que la Unión necesite pero que ellos juzguen onerosos o poco equitativos. El desafío estribaba, y sigue estribando, en incentivar esa voluntariedad de asumir mayores compromisos.

La constatación, desde los primeros momentos, de que algo había que hacer para cubrir las carencias detectadas que ponían en peligro la consecución del Objetivo Principal en la fecha marcada, llevaron al Consejo

Europeo desde Laeken (diciembre de 2001) a adoptar el **Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC)**. El PAEC fue perfeccionándose a través de diferentes fases pasando de identificar carencias y posibles soluciones a poner en práctica proyectos concretos. El planteamiento “ascendente”, uno de sus postulados básicos fue reforzado por una guía política “descendente” y por un plan de trabajo que facilitase y permitiese el control por el Consejo de los grupos de proyecto por el Consejo y los avances logrados se manifestasen claramente a los medios de comunicación y a la opinión pública. Con todo, los avances logrados, aunque importantes, han sido inferiores a lo esperado, por lo que el Plan ha sido recientemente evaluado y estamos asistiendo al inicio de una nueva fase en la que la Agencia Europea de Defensa ha de tener un papel importante, no sólo de coordinador de la ejecución del PAEC, sino también como catalizador de la voluntad de los Estados miembros, propietarios del Plan, para acometer programas muy costosos que únicamente pueden ser abordados de forma multinacional. Para ello, será necesario que las capacidades militares que la UE debe desarrollar marchen en la misma dirección que las capacidades e intereses industriales de los Estados miembros.

Aprobada ya la Estrategia Europea de Seguridad alcanzado el Objetivo Principal de Helsinki, la Unión Europea se dotó, en mayo de 2004, de un **Objetivo Principal para 2010**, en el que reflejar la citada Estrategia, la evolución del entorno estratégico y de la tecnología y tuviese en cuenta las experiencias obtenidas en operaciones que la UE ya había realizado. Sin renunciar a cubrir las carencias del Objetivo Principal de Helsinki, el nuevo Objetivo Principal pretende que la Unión sea capaz antes de finales de 2010 de proporcionar una respuesta rápida y decisiva en toda la gama de misiones Petersberg, ampliada por las nuevas misiones propuestas por la Estrategia (incluida la lucha contra el terrorismo), pero sin incluir el compromiso de defensa colectiva que pudiera derivarse del Tratado Constitucional.

Con la interoperabilidad, la capacidad de despliegue y el sostenimiento como elementos conductores, el nuevo Objetivo Principal perseguirá unas fuerzas más flexibles, móviles, e interoperables, y con mayor capacidad de respuesta. Así mismo, enmarca con una finalidad común algunas iniciativas que ya habían comenzado su andadura con anterioridad (la Célula de planeamiento civil y militar, las Agrupaciones Tácticas, y la Agencia Europea de Defensa) y establece un calendario muy exigente para su consecución.

El proceso de desarrollo de capacidades derivadas del Objetivo Principal para 2010 seguirá el mismo Mecanismo de Desarrollo de Capacidades que el utilizado para el Objetivo de Helsinki, al que se añadirá un Cuestionario a los Estados Miembros sobre el que, al responder, aporten voluntariamente sus capacidades. Este Cuestionario podría ser un instrumento eficaz para “incentivar” la voluntariedad de los Estados miembros y constituir el germen de un proceso de desarrollo de capacidades que matizase el principio de voluntariedad de las contribuciones nacionales con otros como la “distribución equitativa” entre los Estados miembros de los esfuerzos a realizar, que supusiesen para aquellos un “reto razonable”. Muchas de las soluciones propuestas están relacionadas con diferentes formas de especialización de los Estados miembros y la constitución de capacidades comunes y colectivas, campos en los que para algunos Estados (especialmente, los grandes y los que afrontan amenazas y riesgos no compartidos) será difícil avanzar, a no ser que la necesidad lo exija. Sí parece, en cambio, más fácil la cooperación conjunta en el desarrollo y adquisición de capacidades.

La **Célula de Planeamiento Civil y Militar**, con su Centro de Operaciones asociado, fue creada como solución de compromiso entre “atlantistas” y “continentalistas” en plena crisis motivada por la guerra de Iraq, teniendo como contrapeso la constitución de una Célula de la UE en el Cuartel General del Mando Estratégico de Operaciones de la OTAN, y con ciertas limitaciones en su empleo al considerarse segunda opción, por detrás de los Cuarteles Generales nacionales, para constituir un Cuartel General de nivel estratégico para operaciones autónomas de la Unión. Sin embargo, su importancia ha crecido sin cesar al ser un elemento clave para proporcionar una respuesta civil y militar coherente desde los primeros momentos de la crisis.

Las **Agrupaciones Tácticas** son una forma específica de respuesta rápida y constituyen el mínimo paquete de fuerza coherente, rápidamente desplegable, creíble y militarmente efectivo, capaz de llevar a cabo operaciones independientes o la fase inicial de operaciones de mayor entidad. La respuesta rápida y efectiva implica tanto la aceleración de los procesos de toma de decisiones políticas como el despliegue rápido de las fuerzas. Para lo primero, se están poniendo en prácticas medidas en el seno de las instituciones de la Unión, aunque desde otros ámbitos, se propone la adopción, en algunos casos, de decisiones por mayoría cualificada, lo que parece muy difícil de lograr, por el momento. Para lo segundo, se requiere que las Agrupaciones Tácticas estén constituidas por medios

y capacidades en un elevado estado de disponibilidad y con una considerable autosuficiencia logística, preparadas incluso para las misiones más exigentes, lo que da muestra del enorme esfuerzo que deberán acometer las Naciones contribuyentes. Pese a ello, los ofrecimientos de los Estados miembros han permitido alcanzar ya la capacidad operativa inicial – capacidad para llevar a cabo al menos una operación de Agrupación Táctica - y lograr la completa – capacidad para llevar a cabo dos operaciones concurrentes iniciadas casi simultáneamente – en el año 2007.

Decidida su creación en junio de 2003, la **Agencia Europea de Defensa** fue creada en julio de 2004 y está ya operativa con la misión de mejorar las capacidades de defensa de la UE y respaldar la PESD. La Agencia está llamada a desempeñar un papel de puente entre el planeamiento militar de capacidades de defensa y las capacidades de investigación, desarrollo y producción de armamento y material, haciendo marchar en la misma dirección a las necesidades militares con los intereses y capacidades industriales. La eficacia de su labor dependerá de la voluntad de los Estados miembros para comprometerse en programas concretos. Su capacidad de absorción a medio plazo de otras iniciativas europeas similares (de los que ya se han dado los primeros pasos), ajenas a la Unión Europea, será un indicador de esa voluntad.

El Tratado Constitucional, cuando entre en vigor, abrirá otro cauce para el desarrollo de las capacidades militares: la **“cooperación estructurada permanente”** en el marco de la UE, que podrá ser establecida por los Estados que “quieran” y “puedan” desarrollar en mayor medida capacidades militares, mediante la participación, en principio, en la actividades de la Agencia Europea de Defensa y contribuyendo con fuerzas a las Agrupaciones Tácticas. Es necesario llegar a un equilibrio en el número de Estados participantes, para no crear un club restringido, pero tampoco para que una excesiva participación lastre la eficacia de la iniciativa. Puede ser un instrumento eficaz para el desarrollo de las capacidades militares, que dependerá de nuevo de la voluntad de los Estados.

El desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea debe llevarse a cabo a través de un **proceso coordinado y transparente con la OTAN** buscando un refuerzo mutuo entre las iniciativas de ambas Organizaciones. Ello es así, porque el desarrollo de capacidades afecta al mismo conjunto de fuerzas. De esta forma un grupo UE/OTAN de capacidades asegura la coordinación de ambos procesos, el PAEC está coordinado con el Compromiso de Capacidades de Praga y las Agrupaciones

Tácticas con la Fuerza de Respuesta OTAN. Por otra parte, además de la constitución de una Célula de la UE en SHAPE para operaciones en el marco de los acuerdos *Berlín Plus*, se ha propuesto el establecimiento de un destacamento de enlace OTAN en el Estado Mayor de la UE.

España que participó mediante una importante contribución (en torno al 10%) al Objetivo Principal de Helsinki, está llamada a desempeñar un papel relevante en la puesta en práctica del Objetivo Principal para 2010, porque los parámetros en los que se basa dicho Objetivo coinciden plenamente con el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas españolas, iniciado por la Revisión Estratégica de la Defensa y que ha recibido renovados bríos por la nueva Directiva de Defensa Nacional. La reciente constitución de un Mando de Operaciones en el Estado Mayor de la Defensa podría permitir el ofrecimiento a la UE de un Cuartel General de Operación. Debe valorarse el ofrecimiento de un Cuartel General de Fuerza, probablemente sobre las capacidades nacionales existentes. De esta forma, se equilibraría nuestra generosa contribución a la fuerza con una razonable responsabilidad en su mando y dirección. España se ha comprometido en servir de Nación-Marco en dos Agrupaciones Tácticas, una de ellas en solitario, y de contribuir a una tercera, lo que le sitúa en el grupo de cabeza de los Estados de la Unión en este campo. El reto consistirá en armonizar la creación de la Fuerza Conjunta de Reacción Rápida Española con nuestra aportación a las Agrupaciones Tácticas de la UE y a la Fuerza de Respuesta de la OTAN, constituyendo en su conjunto el catalizador de la transformación de nuestras Fuerzas Armadas. La señalada contribución a las Agrupaciones Tácticas y la destacada participación en los programas de cooperación internacional de armamento sitúan a España en una magnífica posición para participar en la “cooperación estructurada permanente” una vez sea constituida tras la entrada en vigor del Tratado Constitucional.

En 1999, en Helsinki, se inició un proceso de **desarrollo de capacidades civiles** de gestión de crisis. Su desarrollo fue llevado de forma algo menos armónica, pero no por ello menos eficaz, que el correspondiente a las capacidades militares. Las capacidades civiles no son menos importantes que las militares, y pueden ser utilizadas en cooperación con éstas o para responder con instrumentos puramente civiles a una situación de crisis. Limitado, en principio a cuatro áreas de actuación (policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, administración civil y protección civil), extendido posteriormente a las misiones de observación y apoyo a los Representantes Especiales de la UE, alcanzó los objetivos señalados para

2003 en noviembre de 2002. Posteriormente, se ha adoptado un Objetivo Principal Civil para 2008, que será desarrollado por un mecanismo muy similar al utilizado para las capacidades militares. Se buscará crear la máxima sinergia entre las capacidades civiles de la Comunidad/ PESD/ Estados miembros y entre las civiles y militares, siendo esencial la constitución de una capacidad civil de reacción rápida ante situaciones de crisis. Al contrario que el desarrollo de las capacidades militares (puramente de la PESD), la coordinación con la Comisión en el desarrollo de capacidades civiles es esencial, especialmente en lo referente a protección civil, campo en el que existe un mecanismo propiamente comunitario. Con todo, y a pesar del aparente desfase entre los Objetivos Principales Civil y Militar (2008 y 2010) lo más importante es lograr un desarrollo armónico de las capacidades civiles y militares, con objeto de estar en condiciones de proporcionar una respuesta coherente y coordinada civil y militar desde los primeros momentos de la fase de planeamiento de una operación. Esa respuesta coherente es un multiplicador de la eficacia de la capacidad de gestión de crisis de la UE y un signo distintivo de nuestra Estrategia de Seguridad.

El balance es más que positivo y al final de esta década la Unión Europea dispondrá de las capacidades militares y civiles necesarias para cumplir con los objetivos estratégicos fijados por la Estrategia de Seguridad, haciendo frente a las amenazas y riesgos, creando seguridad en los países vecinos y desempeñando el papel que a Europa corresponde en un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

CAPÍTULO TERCERO

LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL MILITAR EUROPEOS

LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL MILITAR EUROPEOS

POR JOSÉ M.^a GARCÍA ALONSO

INTRODUCCIÓN

Conviene aclarar de entrada que la expresión cooperación industrial militar, hoy de uso bastante frecuente en la literatura especializada, no cuenta con una definición acuñada (1), por ello resulta imprescindible precisar previamente cómo se entiende en este trabajo. Con los términos cooperación industrial militar nos referimos a la colaboración entre gobiernos e industrias nacionales de dos o más países para, de forma conjunta –mediante consorcios empresariales multinacionales- y gestión coordinada, diseñar, desarrollar y fabricar sistemas de armas avanzados para sus fuerzas armadas, en el entendimiento que hacerlo de forma aislada resultaría muy oneroso o está por encima de sus capacidades técnicas, económicas o industriales. Tal cooperación, aunque puede darse en un mercado competitivo, es más propia de mercados nacionales fragmentados por barreras arancelarias y de otro tipo.

La cooperación para ser eficaz exige que los países participantes dispongan de unas capacidades tecnológicas, presupuestarias, industriales y empresariales relativamente homogéneas, pues, de no ser así, es difícil

(1) Ni este, ni otro relacionado pueden encontrarse en la obra de SHEEHAN, M. and WYLLIE, J. H. (1986): *"The Pocket Guide to Defence"*, The Economist Publications Ltd. Existe traducción al español con el título *"Glosario de Defensa"*, editado en 1991 por el Ministerio de Defensa.

que se produzcan sinergias. En este sentido, debe tenerse muy presente que un programa industrial militar de cooperación tiene que suponer para las naciones participantes costes sensiblemente inferiores a los que tendrían de abordarlo en solitario (2).

Conceptualmente, la cooperación industrial militar es diferente a la coproducción, pues en este caso un país fabrica un sistema de armas –previamente diseñado, desarrollado y fabricado por otro– gracias a la cesión onerosa que éste hace de patentes, tecnología y métodos de fabricación. También es muy distinta de los programas de compensaciones –industriales o de otro tipo– que suelen ir asociados a ventas de armamento, ya que en este caso el país comprador obtiene facilidades, mediante una operación comercial de puro trueque –clearing en terminología económica– bien para producir algún componente del sistema de armas que ha comprado; o bien inversiones para desarrollar cualquier actividad o exportaciones de productos (3).

La cooperación industrial entre varios estados para desarrollar y fabricar armamento es un hecho bastante reciente, casi excepcional hasta hace poco, pues esta actividad ha estado históricamente sometida a estrictas medidas de seguridad por parte de las autoridades gubernamentales, que han cubierto la fabricación de armas con tupidos velos de secretismo por razones estratégicas. En tal sentido, lo habitual ha sido –al menos en las naciones de mayor relevancia– obtener por medios propios las armas, municiones y pertrechos que precisaban sus ejércitos, para de esa manera tener garantías de contar con lo que pudieran precisar en caso de conflicto, evitando a la vez que trascendiesen el número y, sobre todo, las características de lo fabricado. De forma simultánea, los potenciales enemigos trataban por diversos medios –sobre todo mediante el espionaje– de desvelar esas informaciones. Sin embargo, no ha sido la confidencialidad la razón básica que explica que la autosuficiencia en el ámbito de las producciones militares haya sido un principio indiscutido, también la seguridad de los suministros, la generación de empleo, el desarrollo de la industria y la tecnología se han utilizado como argumentos a

-
- (2) Para profundizar en las ventajas económicas de la cooperación ver: HARTLEY, K. (1995): *“Industrial Policies in the Defense Sector”*, en HARTLEY, K. and SANDLER, T. (Editors): *“Handbook of Defense Economics”*, vol. 1; Elsevier, Netherlands, págs. 475-481; DRAPER, A. (1990): *“European Defence equipment collaboration”*, RUSI, MACMILLAN, London.
- (3) Sobre sus implicaciones económicas, ver: MARTIN, S. (1995): *“The economics of offset: Issues, policies and prospects”*, Harwood, Reading.

favor de una política autárquica en el sector industrial de la defensa. En definitiva, han sido factores de dimensión esencialmente estratégica y económica los que, primero, han favorecido la autosuficiencia nacional en las producciones militares, y después, cuando ya no ha sido posible, han impulsado la cooperación industrial militar entre países afines.

El panorama apuntado sigue siendo en gran medida válido, sin embargo, en el último tercio del siglo pasado y dentro de Europa Occidental, ha surgido un fuerte impulso a favor de la cooperación industrial militar entre las naciones europeas de mayor capacidad económica, industrial, tecnológica y militar.

Son varias las razones que explican el cambio, unas de carácter político y militar, otras de carácter económico, industrial y tecnológico. En primer lugar, el inicio de la Guerra Fría y la subsiguiente creación de la Alianza Atlántica produjo en Europa Occidental un enorme aumento de la confianza entre las naciones aliadas que compartían la misma amenaza, idénticos valores y comunes intereses; además, esa poderosa organización defensiva daba una elevada estabilidad a los lazos de asociación militar y política, erradicando los temores respecto a que tales aliados pudieran convertirse en el futuro en una amenaza, como históricamente había sucedido. Los posteriores lazos de integración económica y política, no solo han incrementado la confianza y la cooperación en estos terrenos, también han ayudado a establecer sólidos mecanismos de colaboración entre los estados y los gobiernos, lo cual ha facilitado la puesta en práctica de la cooperación industrial militar.

Otro factor que ha influido bastante ha sido la constatación de la total dependencia de los países europeos del potencial militar de los EE. UU. para afrontar conflictos de cierta intensidad, incluso en áreas cercanas. Lo sucedido en las guerras de Bosnia y Kosovo ha puesto de manifiesto, con toda crudeza, las enormes diferencias cuantitativas y cualitativas entre el poder militar europeo y el norteamericano, hasta el punto de poderse afirmar que sin la OTAN los países europeos carecen de defensa común y que la OTAN no es nada sin la capacidad militar de los EE. UU (4).

El tercer factor que ha contribuido al cambio ha sido el fortísimo enca-recimiento de los sistemas de armas modernos, que exigen enormes des-

(4) Ver GRANDE URQUIJO. J. M.^a (2000): “*La defensa de Europa y la cooperación industrial*”, en revista “Ejército”, n.º 708, enero-febrero.

embolsos en I+D para su desarrollo. Esto, unido a las reducciones de los presupuestos de defensa europeos tras el fin de la Guerra Fría, ha producido importantes descensos del número de armas de un mismo tipo compradas, lo que a su vez ha encarecido aún más su coste unitario, al perderse las ventajas de las economías de escala.

En cuarto lugar está la estrechez de los mercados nacionales europeos, tanto si se les contempla desde el lado de la demanda, como si se hace desde el de la oferta. Puede resultar sorprendente que existiendo desde 1968 una unión aduanera industrial en la Europa Comunitaria, ésta no afecte al mercado de productos para la defensa. La razón es que desde su nacimiento la Comunidad Económica Europea excluyó expresamente tales productos de la Unión Aduanera por el artículo 223 del Tratado de Roma-CEE. Por tanto, la industria comunitaria de la defensa ha estado al margen de la dinámica de integración económica y excluida de las reglas del mercado único, puesto que los gobiernos de los Estados Comunitarios se dedicaron a crear y proteger a sus industrias nacionales para preservar su independencia estratégica, haciendo difícil la cooperación.

No deja de ser chocante que, cuando el mercado único y el mundial apuntaban hacia el desmantelamiento del proteccionismo estatal, los Estados de la actual Unión Europea (UE desde ahora) trataran de preservar su industria de la defensa dentro del núcleo protegido de su soberanía (5). Tales hechos, alentados por contradicciones estratégicas entre los países miembros de la UE y por los nacionalismos hegemónicos todavía imperantes en algunos de ellos, han provocado la fragmentación del hipotético mercado europeo en estrechos mercados nacionales, impidiendo la producción de armamento en grandes series, al atomizarse la demanda y proliferar un número excesivo de oferentes, casi todos de muy reducida dimensión, sobre todo si se comparan con sus competidores norteamericanos (6). Esto, unido a lo anteriormente manifestado sobre costes y presupuestos, explica claramente que, en la actualidad, resulta desde el punto de vista económico disparatado abordar de forma aislada, incluso

(5) Ver ARTEAGA MARTÍN, F. (1999): *“La identidad Europea de Seguridad y Defensa”*, edit. Biblioteca Nueva, Madrid, págs 210 y ss.

(6) Sobre estas cuestiones ver DE VESTEL, P. (1995): *“Defence Markets and Industries in Europe. Time for Political Decision”*, Chaillot Papers 21, Institute for Security Studies WEO, París y MARTÍNEZ GONZÁLEZ, A. (1999): *“El sector europeo de la defensa. Problemas y perspectivas en una economía global”*, tesis doctoral presentada en la UNED, capítulo III.

para los países europeos con mayor PIB o más altos gastos de defensa, el desarrollo y producción de los modernos sistemas de armas.

Es conveniente resaltar que la opción más conveniente sería la creación de un verdadero mercado europeo de productos de defensa donde tuvieran lugar las contrataciones, unificando en lo posible las demandas mediante la coordinación de los requisitos. Los beneficios potenciales para las empresas serían muy altos, al facilitar las reestructuraciones por encima de las fronteras nacionales, permitiendo incrementar las inversiones en I+D y posibilitando series de producción amplias, lo que permitiría aprovechar las economías de escala derivadas de la dimensión. A su vez, las fuerzas armadas de los países europeos tendrían acceso a sistemas de armas más baratos y tecnológicamente más avanzados. En definitiva, gobiernos y contribuyentes europeos se beneficiarían de una mayor calidad-precio (7).

Conviene tener muy en cuenta, y retenerlo para así comprender mejor los importantes problemas que afectan a los programas industriales militares europeos, que los avances que se han dado en el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común y en la Política Europea de Seguridad y Defensa apenas han erosionado los obstáculos aludidos anteriormente. Nos referiremos más adelante a los magros resultados hasta ahora obtenidos mediante la creación, quizás sería más apropiado hablar de proliferación, de organismos reguladores o gestores.

Otra de las razones que ha contribuido al cambio ha sido la reacción europea frente al abrumador peso de la industria norteamericana de armamentos, que ha llegado a monopolizar importantes y numerosos segmentos productivos, sobre todo en el ámbito aeronáutico (8). Ante tal situación, la cooperación ha resultado imprescindible para compartir los elevados gastos de I+D que requiere el desarrollo de los modernos sistemas de armas, y para que la fabricación conjunta de los mismos permita reducir los costes unitarios al aumentar las series. Esto ha hecho surgir en los últimos decenios varios programas de cooperación industrial militar entre

(7) Ver ANTONINI, C. (2003): *“Las industrias de defensa europeas desde una perspectiva europea”*, en la obra colectiva *“La industria europea de defensa: presente y futuro”*; Cuaderno de Estrategia nº 121, IEEEE, Mº de Defensa, Madrid, págs. 50-54.

(8) En el periodo 1992-98, el 80 por 100 de los aviones y el 90 por 100 de los helicópteros vendidos en Europa fueron de procedencia norteamericana. Ver, SIPRI, *“Yearbook”*, varios años.

dos o más países para afrontar en colaboración los grandes esfuerzos tecnológicos, económicos e industriales requeridos.

La cooperación industrial para el desarrollo y fabricación de sistemas de armas tiene dos dimensiones básicas, una macroeconómica en el ámbito de los gobiernos, otra microeconómica en el de las empresas. La primera implica la adopción de importantes decisiones relativas a la financiación del programa (o los programas) y al reparto entre las naciones participantes de las cargas que ello supone, además de un previo acuerdo respecto a los requisitos militares que debe cumplir el armamento a fabricar, unificación que suele realizarse a nivel de Estados Mayores. Asimismo, se llega a acuerdos sobre las reglas de juego que presidirán la gestión del programa, las cuales se formalizan en los “Memorandum of Understanding” (MOU desde ahora). De forma simultánea o posterior se negocia la formación de consorcios industriales –segundo nivel- entre las empresas nacionales que afrontarán el desarrollo y fabricación del sistema de armas como contratistas principales, cuya participación en el consorcio suele ser proporcional al número relativo de unidades que adquirirá cada país, especialmente si se aplica la regla del “justo retorno” (9). A partir de aquí, se forman los consorcios que se precisen entre contratistas secundarios; en ellos la proporcionalidad antes mencionada puede modificarse total o parcialmente en función de las capacidades tecnológicas y competitivas de los socios que entran en cada segmento productivo, eso sí, tratando de que no se produzca una desviación excesiva a favor de las empresas de cualquier país.

Definido el concepto y expuestas las razones fundamentales que explican el porqué, el para qué y el cómo de los programas de cooperación industrial militar, examinaremos ahora los más relevantes entre los numerosos que se han emprendido (10). La selección se hace en función de las dimensiones económicas, industriales, militares y tecnológicas, sin desdeñar como factor relevante el grado de multinacionalidad de los programas, pues las dificultades de su gestión se incremen-

(9) Con este término se hace referencia al reparto, proporcional a la participación de cada país en un programa industrial militar multinacional, de los contratos de fabricación de partes o componentes del sistema de armas. Tal tipo de reparto siempre ha provocado problemas y retrasos por las difíciles negociaciones que requiere.

(10) Una lista bastante completa puede encontrarse en MARTÍ SAMPERE, C. (2003): “*El desfase tecnológico entre los EE. UU. y Europa*”, en la obra colectiva. “La industria europea de defensa: presente y futuro”, Cuaderno de Estrategia n.º 121, IEEE, Mº de Defensa, págs. 158-159.

tan de forma desproporcionada a medida que son más los países que participan. Precisamente para afrontar este delicado problema, y ante fracasos tan frustrantes como el del programa NFR-90, desde comienzos de la década de los noventa aparecen en el ámbito europeo, y en el de la OTAN, varios organismos o agencias para gestionar los proyectos de cooperación militar industrial, a ellas nos referiremos de forma previa al examen de los programas europeos concretos. Quedan fuera de nuestro análisis tanto la política europea de seguridad y defensa, como la industria de armamento. No obstante, en lo que si entraremos es en la dimensión industrial de los programas, pieza importantísima de los mismos.

La metodología que se va a seguir consistirá en explicar inicialmente las razones de cada programa, para después hacer un examen diacrónico de su evolución, que nos permita analizar los problemas surgidos en su gestación y las soluciones adoptadas para hacerles frente con éxito o los errores que han llevado a su cancelación; finalmente, se hará un resumen crítico de los mismos.

LOS ORGANISMOS O AGENCIAS VINCULADOS A LOS PROGRAMAS

A medida que fue sintiéndose entre las naciones europeas la necesidad de afrontar la fabricación de modernos sistemas de armas mediante programas de cooperación industrial militar y al constatarse sus dificultades, que llevaron a sonados fracasos, se hizo evidente la conveniencia de crear organismos encargados de facilitar, bien las negociaciones entre los países interesados, bien la gestión coordinada de los mismos. La OTAN fue quien proporcionó a los aliados europeos las primeras experiencias de colaboración industrial cuando algunos de estos pusieron en marcha de forma conjunta, durante la década los sesenta, programas de cofabricación de sistemas de armas norteamericanos (11).

En 1968 se creó el Eurogrupo, formado por todas las naciones europeas de la OTAN -con las excepciones de Francia, Islandia y Portugal- para, entre otros objetivos, tratar de coordinar los intereses industriales. Otra importante iniciativa OTAN fue la articulación de la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD), que familiarizó a los aliados

(11) Es el caso del caza F-104 y de los misiles Hawk y Sidewinder. Vestel, obra citada, pág 8.

Europeos con los aspectos doctrinales, tecnológicos, organizacionales, legales y políticos de la colaboración multinacional en el ámbito de la industria de defensa (12).

En febrero de 1976 se formó por todos miembros europeos de la OTAN, esta vez con la única excepción de Islandia, el Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), aunque realmente no debe considerarse una organización de la Alianza Atlántica, pues funcionó de manera independiente. Sus objetivos fueron dos: primero, facilitar una más estrecha cooperación europea en materia de armamento; segundo, fomentar la competitividad de la industria de la defensa de los países europeos frente a la norteamericana, tratando de racionalizar el empleo de los recursos industriales, tecnológicos y de investigación. La cúspide de su organización la formaron los respectivos Ministros de Defensa, siendo especialmente relevantes dentro de ella el Grupo Europeo de Industria de Defensa (formado por los Directores Nacionales de Armamento) y el Grupo de Representantes de los Estados Mayores. A mediados de 1987, los Ministros de Defensa del GEIP decidieron incrementar la cooperación industrial y crear un mercado europeo de productos para la defensa, reduciendo los obstáculos nacionales, aumentando la investigación y favoreciendo la participación de los países menos avanzados. Es importante retener que entre los principios sobre los que se pretendía asentar tal mercado estará el de “justo retorno”, en frontal oposición al de competencia, puesto que asegura a un país socio de un programa industrial militar retornos compensatorios para su tejido industrial equivalentes a su participación relativa, esto es, al número relativo de unidades que está dispuesto a adquirir, de forma independiente a la competitividad de sus empresas.

En 1993 el Eurogrupo y el GEIP se vincularon a la Unión Europea Occidental (UEO) (13), fusionándose en una nueva organización denominada Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), hecho que debe enmarcarse dentro de la política europea de los noventa de reactivación de esta organización (14). Su trayectoria ha sido desde entonces

(12) Ver ARTEAGA, o. c., págs. 219-224.

(13) Organización política y militar europea, creada en 1948, prácticamente inoperante a raíz del nacimiento de la Alianza Atlántica (1949) y de la CEE (1957). Una buena síntesis de su evolución y funcionamiento puede encontrarse en FUENTES, J. (1998): “La UEO, 50 años de seguridad europea”, en “Revista Española de Defensa” (RED desde ahora), n.º 122, abril.

(14) Ver al respecto: GARCÍA ALONSO, J. Mª y CONDE FERNÁNDEZ-OLIVA, E. (2001): “La Política Exterior y de Seguridad Común”, en “Revista del Instituto de Estudios Económicos”, n.º 3/2001 monográfico dedicado a la UE, pág. 94 y ss.

continuista de la del GEIP, quedando su eficacia muy condicionada como consecuencia de invertirse la política comunitaria a finales de esa década, transfiriéndose a la UE buena parte de las competencias de la UEO, según lo acordado en el Consejo Europeo de Colonia (3 y 4 de junio de 1999). También las notorias divergencias de intereses entre los Estados Asociados o de pleno derecho, los Estados Observadores y los Socios Asociados, según la peculiar terminología acuñada por la UEO, le han restado operatividad, siendo sus resultados irrelevantes.

Las reticencias sobre la eficacia de las organizaciones citadas se hicieron evidentes con la creación de la NEFMA (NATO European Fighter Management Agency) para gestionar el importantísimo programa del Eurofighter, pero sobre todo con la aparición de la OCCAR. No será aquella la única agencia de la OTAN vinculada a programas europeos de cooperación industrial, también es preciso citar a NAHEMA (NATO Helicopter Management Agency) que se ocupará del programa del helicóptero multipropósito NH-90.

La Organización Conjunta para la Cooperación de Armamentos (OCCAR) se crea el 12 de noviembre de 1996 por Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido, mediante un acuerdo formalizado mediante la firma de un Memorando de Entendimiento (MOU) conteniendo los principios, la estructura inicial de la organización y los programas de armamento, ya iniciados, que le serían transferidos. La necesidad de que la OCCAR tuviese personalidad jurídica propia, para poder representar a los gobiernos en los contratos con los consorcios industriales en los programas que gestionase, obligó a la firma de un Convenio, con categoría de tratado internacional, lo que se hizo el 9 de septiembre de 1998 con motivo de la Feria Aeroespacial de Farnborough, evento habitualmente aprovechado, por su capacidad amplificadora, para dar publicidad a hechos relevantes relativos a los sectores aeronáutico y aeroespacial. Tras la necesaria ratificación parlamentaria, por el rango del citado Convenio, entró en vigor el 28 de enero de 2001.

La OCCAR es, por tanto, un organismo internacional de gestión de programas de cooperación militar industrial al servicio de los Estados miembros o de cualquier otro que, sin pertenecer a la organización, participe en alguno de los programas por ella gestionados. Su fin básico es la gestión eficiente de los programas multinacionales, para lo cual dispone de una normativa propia, en la que han desaparecido las compensaciones o la habitual cláusula de “justo retorno”, sustituidas por los principios de

coste-eficacia, libre competencia y retorno global. Esto último supone ampliar la posibilidad de participación de la industria de cualquier país por encima de su cuota de aportación al programa, si posee suficiente capacidad competitiva para ello. En el caso de que se dé una notable desviación, siquiera de forma transitoria, deben buscarse mecanismos que compensen de forma global el desequilibrio excesivo entre la cuota de participación y los retornos.

Los cuatro países inicialmente involucrados sólo son una minoría en el conjunto europeo, sin embargo, su importancia es enorme, en cuanto producen en torno al 85 por 100 de los equipos de defensa de Europa Occidental. En todo caso, la OCCAR está abierta a la admisión de nuevos miembros, los cuales para ser aceptados deben cumplir varios requisitos: solicitarlo, ser aprobada su adhesión por las naciones miembros, participar en al menos uno de los programas gestionados por la organización, y, finalmente, aceptar los principios, normas y procedimientos en vigor. Hasta ahora sólo Bélgica, en 2003, y España (15), en 2005, se han incorporado, y es que entrar en la OCCAR supone aceptar unos principios que rompen con las prácticas que hasta ahora han sido habituales en las negociaciones de programas de cooperación industrial militar entre gobiernos.

En definitiva, con la creación de la OCCAR se ha propiciado un planteamiento liberal y competitivo en un contexto altamente proteccionista, de aquí las reticencias con las que bastantes naciones europeas contemplan tal organismo, algo que choca frontalmente con los principios de libre mercado de la UE. No obstante, como la OCCAR se constituye sobre la voluntariedad de participación de los Estados europeos y la pertenencia a la misma no es imprescindible para participar en un determinado programa, la mayor parte de los países europeos de industria militar débil y poco competitiva no es previsible que ingresen, ya que ven a este organismo con desconfianza, prefiriendo, por toda una serie de razones, continuar fabricando por medios propios los equipos que precisan sus ejércitos,

(15) La solicitud española se hizo el 23 de junio de 2000, siendo aprobada por el Board of Supervisors (máximo órgano con competencia para tomar las decisiones) y comunicada a España el 26 de febrero de 2001. El Gobierno aprobó la adhesión en el Consejo de Ministros del 5 de diciembre de 2003, siendo ratificada por el Congreso de los Diputados -16 de septiembre de 2004- y luego por el Senado - 19 de octubre de 2004- España se convierte en miembro de pleno derecho el 6 de enero de 2005. Ver, LÚGARO, J. y MARÍN, F. (2005): *“La Organización Conjunta para la Cooperación de Armamentos”*, en RED, n.º 206, abril.

aceptando el fuerte incremento del coste que habitualmente esto supone. Por el contrario, la pertenencia a OCCAR facilitaría la reconversión competitiva de su industria de defensa, especializándose en los nichos de mercado en los que puedan fabricar sistemas o componentes en condiciones de precios, calidades y tiempos aceptables.

Contemplada la OCCAR desde una perspectiva global, no hay duda de que supone un serio impulso para contar en Europa con una base industrial de la defensa capaz de hacer frente al reto norteamericano, pero tampoco se puede perder de vista que los países fundadores cuentan con la ventaja de partida de tener una industria de defensa consolidada y, a escala europea, de grandes dimensiones y bastante competitiva.

En el momento en el que se redacta este artículo –verano de 2005- la OCCAR gestiona seis programas:

- A400M, avión de transporte táctico y estratégico, en el que participan siete países.
- Bóxer, vehículo acorazado de ruedas multipropósito y modular, en el que participan Alemania, Holanda y Reino Unido.
- Cobra, radar contrabatería, con Alemania, Francia y Reino Unido.
- FSAF, familia futura de misiles superficie-aire, con Francia e Italia.
- Roland, misil superficie-aire sobre plataforma, con Alemania y Francia.
- Tigre, helicóptero de ataque, con Alemania, España y Francia.

De los seis programas enunciados nos ocuparemos fundamentalmente del primero y del último, con diferencia los más importantes desde diversas perspectivas.

El último de los organismos aparecidos en el ámbito que nos ocupa es la Agencia Europea de Defensa (EDA). Originariamente fue una propuesta española durante el primer semestre de 2002 en el que le correspondió a nuestro país la Presidencia de la UE. Aunque la propuesta no tuvo éxito en aquél momento, se retomó en la Cumbre franco-británica de Le Bouquet, de febrero de 2003, recibiendo impulso definitivo en el Consejo Europeo de Tesalónica (19 y 20 de junio de 2003), siendo definitivamente aprobada en el Consejo Europeo del 12 de julio de 2004. Tiene su sede en Bruselas, depende directamente del Consejo Europeo, siendo su presidente el Alto Representante de la UE para la Política Exterior.

Entre sus variados y ambiciosos objetivos están los de impulsar la cooperación industrial en materia de defensa, liderar la obtención de tecnologías estratégicas, fomentar la competitividad y reforzar la base industrial europea de la defensa. En este sentido, la EDA no debe entenderse como una mera agencia de armamento, pretende ser mucho más, convirtiéndose en un instrumento político de integración en el ámbito industrial militar, para lo cual debe dirigir la investigación europea en materia de defensa, definir las capacidades militares de los países de la UE, coordinar las adquisiciones y fomentar la libre competencia.

A diferencia de la OCCAR, en donde la adhesión es voluntaria e implica cumplir ciertos requisitos, a la EDA se accede de forma automática en cuanto se es miembro de la UE, lo que supone una gran heterogeneidad de intereses y situaciones de partida, sobre todo en la Europa de los 25, que necesariamente harán difícil su funcionamiento eficaz. Aunque, dada su recientísima creación, carecemos de suficiente perspectiva temporal para emitir un juicio sobre la misma, desde el punto de vista de la racionalidad en la gestión no parece añadir nada a lo conseguido con la OCCAR, corriendo el riesgo de convertirse en una superestructura burocrática de escaso contenido.

EL PROGRAMA DEL EUROFIGHTER

El incluirlo en primer lugar se debe tanto a ser, con diferencia, el más relevante de los programas de cooperación europea, por razones militares, industriales, económicas y tecnológicas, como a que constituye el paradigma de este tipo de programas, pues gran parte de los problemas surgidos en su gestación y desarrollo son una referencia de lo sucedido con la mayoría.

Los antecedentes remotos del programa se remontan a 1977 cuando se plantea dentro del GEIP, al año de su creación, la necesidad de los países europeos de contar con un avión de combate de nueva generación capaz de enfrentarse a los nuevos cazas soviéticos en desarrollo, fundamentalmente el Mig-29 y el Su-27. La propuesta fue acogida favorablemente por los cuatro países europeos con mayores capacidades económicas, tecnológicas, industriales y presupuestarias: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, que además contaban con una incipiente experiencia de cooperación en este ámbito, con los programas del avión de combate Tornado y del transporte militar C-160. Sin embargo, las difíciles condi-

ciones económicas del momento –una grave crisis económica y energética– impidieron que el interés inicial se concretase en algún tipo de medidas. Simplemente, las decisiones se pospusieron y el programa se apagó temporalmente. No tiene sentido, por tanto, afirmar que el Eurofighter es un caza diseñado en los setenta o en los ochenta, como más adelante se justificará.

Cinco años más tarde, en 1982, cuando la situación económica se hizo más propicia, tras empezar el descenso del precio de los crudos e iniciarse la fase alcista del ciclo económico, el programa se reactiva, aunque sería más correcto afirmar que comienza a dar los primeros pasos, pues realmente aún no se había iniciado.

Es evidente que existe algo más que correlación positiva –se da causalidad– entre los avances en los programas y las fases expansivas de los ciclos económicos y, a sensu contrario, en las fases de crisis los programas de cooperación internacional se estancan o apenas avanzan. La explicación es obvia teniendo en cuenta el importante trasfondo económico que está tras este tipo de programas.

El 29 de abril de 1983 España es oficialmente invitada a incorporarse al programa, que de esta forma pasa a ser, siquiera temporalmente, de cinco naciones, al acoger favorablemente el gobierno español de la época tal invitación. Había importantes razones para ello y es que por aquél entonces nuestro Ejército del Aire estaba involucrado en el Programa FACA, que suponía la adquisición de casi un centenar (16) de modernos cazas de origen norteamericano (las opciones eran el F-16 y el F-18, siendo este último el finalmente elegido), con los inconvenientes de tener que realizar un fuerte desembolso económico en divisas (el equivalente a unos 300.000 millones de pesetas de la época) y tener que comprar los aviones a los EE. UU., en un momento en el que el Gobierno González negociaba con dureza la reducción de las fuerzas norteamericanas en suelo español y nuestra pertenencia a la OTAN.

En este contexto político, la invitación europea resultaba muy atractiva por toda una serie de razones. En primer lugar, la participación en el programa EFA (European Fighter Aircraft, como se denominaba por entonces) aseguraba la independencia estratégica, pues las ventas militares nortea-

(16) Finalmente reducida la adquisición a 72 unidades. Posteriormente, en 1995, ante la insuficiencia de ese número se puso en marcha el denominado programa CX, para la compra de 24 unidades adicionales, de segunda mano, excedentes de la U.S. Navy.

americanas siempre han tenido un importante handicap derivado tanto de las condiciones de empleo que imponen, como de la escasa transferencia tecnológica que conceden. En segundo término, ello garantizaría a nuestra defensa disponer de un avión de combate de superioridad aérea de última generación. En tercer lugar, la participación directa en el programa desde su inicio, tendría espectaculares rendimientos industriales y tecnológicos para el tejido industrial español, no solo en la industria aeronáutica (17), también en la electrónica, informática, fabricación de materiales compuestos, etc. En cuarto lugar, el poseer un sistema de armas de la importancia del Eurofighter aseguraría a nuestro Ejército del Aire la interoperatividad con nuestros aliados europeos, algo cuya valoración futura iría en aumento.

Conviene, llegados a este punto, hacer una matización relevante relativa a la tercera razón esgrimida. La negociación para la compra del F-18 (programa FACA) se hizo sobre la base de importantes compensaciones industriales y de otro tipo, que supusieron ciertas ventajas para la industria aeronáutica española, pero tales efectos benéficos para nuestro tejido industrial son incomparables con los obtenidos por la participación en el Eurofighter, aún reconociendo que las compensaciones entonces obtenidas ayudaron a nuestra industria a contar con las capacidades tecnológicas imprescindibles para la posterior participación en un programa de la envergadura del citado (18).

El 29 de abril de 1983 se celebró en París una reunión de los cinco países participantes para aunar posturas en lo relativo a los requerimientos técnicos y operativos del avión (19). En octubre de ese mismo año, en Londres, se logró un principio de acuerdo, refrendado en diciembre por los Jefes de Estado Mayor del Aire (JEMA desde ahora) mediante la aprobación de los requisitos operativos (20). Es entonces cuando realmente se inicia el programa, efectuándose los estudios de viabilidad entre febrero y octubre de 1984.

El año 1985 es el primero crítico en el desarrollo del Eurofighter, pues Francia no acepta ninguna de las dos alternativas de diseño y además

(17) La fabricación de motores para aeronaves era, hacía tiempo, una capacidad perdida, si es que alguna vez realmente se poseyó. En lo referente a plataformas aéreas, sólo se era competitivo en aviones de transporte militar y entrenadores.

(18) Sobre este punto ver la obra *“15 años de cooperación industrial en el ámbito de la defensa”*, editada en 2000 por el Ministerio de Defensa.

(19) Misiones principal y secundaria, velocidad, número de motores, radio de acción, cargas a soportar, etc.

(20) Recogidos en el “Outline European Staff Target”.

presenta –como suele ser habitual por parte de este país– unas pretensiones de liderazgo industrial del programa rechazadas por los restantes socios. Como consecuencia se retira del proyecto y afrontará en solitario el desarrollo y producción del Rafale, probablemente el último avión de combate exclusivamente francés.

Superada la crisis, los cuatro países que permanecen en el programa encadenan una serie de avances. Así, a principios de septiembre de 1985 se produce un primer acuerdo sobre la distribución de la participación económica e industrial, en función del número de unidades a adquirir por cada país respecto a los 667 inicialmente previstos, cifra que sería objeto de revisión más adelante. El reparto será el siguiente: Alemania, 33 por 100; Reino Unido, 33 por 100; Italia, 21 por 100; España, el 13 por 100. Esto permitirá firmar en diciembre el documento crucial –“European Staff Requirements”– que define el avión, por entonces todavía denominado EFA (21). En 1986 se firma el MOU que establece las reglas del programa y el 23 de noviembre de 1988 se contrata la fase de desarrollo del avión, lo que supone un trascendental compromiso en lo relativo a la financiación del programa.

La negociación de ese acuerdo volverá a poner de relieve, durante la primavera y el verano de ese año, los problemas que afectan a los programas plurinacionales. Ahora será el gobierno español el que retrasará unos meses el acuerdo debido a sus dificultades para afrontar los compromisos financieros de la fase de desarrollo, a desacuerdos sobre los retornos industriales y a la presión de los EE. UU. (ofrecerá la participación en el desarrollo de una versión mejorada del F-18) y de Francia.

Otras importantísimas decisiones se adoptan en esta época, por un lado, la constitución de los consorcios industriales que fabricarán el avión: Eurofighter (para la célula y equipos) y Eurojet (para el motor); por otro, la creación de la agencia que gestionará el programa: NEFMA.

El consorcio Eurofighter será el encargado de fabricar de forma conjunta la célula y equipos del avanzado avión (22). Lo forman como contra-

(21) Se define como un caza monoplaza ligero, de superioridad aérea, con capacidad de combate cercano y mas allá del horizonte (BVR, en su acrónimo inglés) y secundaria de ataque al suelo, de velocidad supersónica, ágil, de baja firma radar, capaz de utilizar pistas poco preparadas y de bajas exigencias de mantenimiento.

(22) Constituido por un 70 por 100 de fibra de carbono; 15 por 100 de aluminio y titanio; 12 por 100 de plásticos reforzados y de un 3 por 100 de otros materiales. Tal composición constituye un dato bastante revelador de su avanzada concepción.

tistas principales las empresas DASA, de Alemania; BAe, británica; Alenia, italiana, y la española CASA (23), las cuales se reparten los trabajos mediante un complejísimo sistema. Así, cada una tiene asignado el porcentaje de fabricación que le corresponde según la participación del país, ya que el programa se gestiona según el sistema de “justo retorno”, para lo cual la célula del avión se despieza en plano y esas piezas o subconjuntos se reparten entre los contratistas principales, responsables de su entrega a tiempo a las cuatro cadenas de montaje final, que también corresponden a estas compañías. Se ubican en Maching (cerca de Munich), la alemana; en Varton (Preston), la británica; en Caselle (Turín), la italiana; en Getafe (Madrid), la española. Cada una de estas plantas fabricará los subconjuntos que sean de su responsabilidad (24), subcontratando piezas y componentes a la industria auxiliar, y realizará el montaje final con los subconjuntos fabricados por ella misma y las restantes, de los aviones que compran la Fuerzas Aéreas de su país.

El segundo de los consorcios industriales creados es el denominado Eurojet, siendo su función básica el diseño, desarrollo y fabricación de los motores del Eurofighter. Lo forman como contratistas principales las siguientes empresas: la alemana MTU, la británica Rolls Royce, la italiana Fiat Avio y la española ITP. En cuanto a distribución del trabajo se sigue el mismo sistema que se ha explicado anteriormente para el caso de la célula del avión.

La NEFMA (NATO European Aircraft Management Agency) es el nombre del organismo, creado ex profeso, para la gestión del programa y la coordinación de los intereses de los gobiernos y los consorcios industriales involucrados en el mismo.

Los importantísimos cambios que se producen en el panorama estratégico internacional a caballo de las dos últimas décadas del siglo pasado tras la caída del Muro de Berlín (final de la Guerra Fría, desaparición del

(23) Actualmente DASA y CASA ya no son empresas independientes al formar parte de EADS. BAe se denomina hoy BAE Systems. La estatal italiana Alenia es la única que no ha modificado su nombre.

(24) A BAE le correspondió la fabricación del fuselaje delantero, los planos delanteros, la cúpula, espina dorsal, estabilizador vertical y alerones internos. A DASA, el fuselaje central. Alenia se ocupará del ala izquierda, los alerones exteriores y el resto del fuselaje posterior. CASA fabricará el ala derecha y los bordes de ataque móviles de las alas. Tal distribución está referida a todos los aviones del programa, lo que implica la especialización y división del trabajo entre las empresas involucradas, lo cual tiene positiva valoración desde la perspectiva económica.

Pacto de Varsovia y desmembramiento de la URSS), tendrán negativas repercusiones en la continuidad del programa, fundamental, pero no exclusivamente, provocadas por el Gobierno alemán del canciller Kohl, abrumado por los desmesurados costes de una mal planteada y apresuradamente ejecutada absorción de los Lander del Este (la antigua República Democrática Alemana) (25). Agobiado por la difícil situación económica interna, agravada por la necesidad de cumplir con los exigentes requisitos previstos en el Tratado de Maastrich para llegar a la moneda única, y los fuertes desembolsos que exigía la continuidad del programa, pues había llegado a una fase crucial, el gobierno alemán exigió –en 1992– para continuar con el EF-2000 (26) tres condiciones: el “aligeramiento” del avión, para disminuir su coste; el alargamiento de los plazos de entrega, para facilitar su financiación, y una menor participación en el mismo, alegando que los cambios estratégicos ocurridos ya no exigían un caza de las muy altas prestaciones previstas, pues el desmoronamiento del Pacto de Varsovia y de la propia URSS habían aliviado mucho la situación estratégica del país, hasta entonces en primera línea frente a las divisiones acorazadas soviéticas, durante varias décadas la mayor amenaza sobre los países de Europa Occidental (27).

Las pretensiones alemanas fueron aceptadas sin demasiados problemas por los gobiernos de los restantes tres socios (España, Italia y Reino Unido), que por entonces pasaban también por dificultades económicas y políticas, como consecuencia de la crisis que afectaba a todos ellos y a una opinión pública que, tras décadas de altos gastos militares a consecuencia de la Guerra Fría, exigía ahora los “dividendos de la paz”. Aunque lo relativo a los gastos militares no fuese aplicable al caso español, pues nuestros gastos en defensa estaban, y están, muy alejados –en términos absolutos y relativos– de los de los otros tres socios en el programa, se estuvo cerca del abandono (28), lo cual habría supuesto efectos muy negativos para varios sectores punteros de nuestro tejido industrial y la

(25) Véase entre otros: SIEGELE, L. (1994): “*Alemania, la factura de la unificación*”, en la obra colectiva “*El estado del Mundo, 1993*”, Akal, Madrid. La versión original francesa está coordinada por el Centre d’Etudes et de Recherches Internationales.

(26) Hasta casi finales de la década de los noventa este fue el término mas utilizado para referirse al avión. Tras los acuerdos de fabricación de comienzos de 1998 se impondrá el de Eurofighter, nombre tomado de uno de los consorcios industriales encargados de la fabricación, concretamente de la plataforma.

(27) Sobre los efectos de la caída del Muro de Berlín sobre el replanteamiento alemán del avión ver, MAÍZ SANZ, J. (2001): “*El Eurofighter*”, en “*Soldiers*” n.º 72, septiembre.

(28) Véase al respecto el editorial del nº 212 de la revista “*Defensa*”, titulado: “*EF-2000 y FLA. Dos proyectos vitales ante su ley de punto final*”.

práctica desaparición de la industria aeronáutica española, en el mejor de los casos reducida a puras labores de reparación y mantenimiento, perdiéndose con ello un sector dinamizador, desde el punto de vista tecnológico, de la industria nacional (29). Al final la sensatez se impuso, pues surgieron numerosas y fundamentadas opiniones militares, industriales y políticas a favor de su continuidad, y el programa, aunque redefinido y ali-gerado, entró en la fase crucial.

Renegociada la definición desde 1992, en enero de 1994 se ratificó, por parte de los JEMA de los cuatro países involucrados, el nuevo “European Staff Requirement” (ESR desde ahora), que implicaba el desarrollo de un avión un 30 por 100 más barato, con prestaciones reducidas en similar proporción, pasando de caza de superioridad aérea a caza polivalente, con capacidades para el combate aéreo y el ataque a suelo. Estas cuestiones de costes y prestaciones tienen una gran relevancia, las trataremos al final de este apartado. Tras la firma del “ESR” inmediatamente se inició la fabricación de los siete prototipos para pruebas y experimentación, dos por parte alemana, dos por los británicos, dos por Italia y uno por España. El primero en volar será uno de los construidos en Alemania, lo hará el 27 de marzo de 1994; el español, fabricado en la planta de CASA en Getafe, lo hará el 31 de agosto de 1996.

Este mismo año se fijan los definitivos porcentajes de participación de cada país y el nuevo número de unidades a construir, 620, distribuyéndose de la forma siguiente:

- Reino Unido (37,5 %), 232 unidades.
- Alemania (29 %), 180 unidades.
- Italia (19,5 %), 121 unidades.
- España (14 %), 87 unidades.

(29) Nada menos que 17 empresas, aparte de las suministradoras de componentes, tienen una importante participación: CASA (contratista principal por España en el consorcio Eufighter), ITP (contratista principal por España en el consorcio Eurojet), Sener, CESA, INTA y AISA (del sector aeronáutico); ENOSA, CESELSA (estas dos forman parte de la actual Indra, que lidera por España el consorcio ESS, para el desarrollo y diseño del simulador de vuelo y figura como contratista principal por España en los consorcios EuroMIDS y DASS), Tecnobit y PAGE (del electrónico); E. N. Santa Bárbara, GAMESA y Parafly (armamento); HTM90, Mitchel y JAL (automoción), finalmente, Draeger del auxiliar. Varias han cambiado de nombre en la actualidad, por fusionarse o por otras circunstancias.

El 22 de diciembre de 1997, los Ministros de Defensa de las cuatro naciones participantes firman en Bonn el trascendental Acuerdo de Fabricación (30), al que seguirá, el 3 de febrero de 1998, su derivado, el Acuerdo Marco de Fabricación entre la NEFMA, en representación de los Estados, y los dos consorcios industriales encargados de producir la plataforma y los motores. La firma de este Acuerdo Marco, relativo a los 620 aviones del programa, permitirá entrar en la fase de producción que se realizará dividiéndola en tres lotes o “tranches”, según el término ya acuñado en la literatura especializada. El Acuerdo para la producción de los 148 aviones de la primera tranche (55 para el Reino Unido, 44 para Alemania, 29 para Italia y 20 para España), se firma el 18 de septiembre de 1998, estando previsto inicialmente que las entregas se realizasen a lo largo del periodo 2001-2005. La segunda tranche, de 236 aviones, se preveía para entrega entre 2005-2010; la tercera, también de 236 unidades, para los años 2010-2015.

No por casualidad estos avances en el Programa coincidieron con un ambiente europeo bastante más propicio, al darse pasos importantes en la articulación de la Política Europea de Seguridad y Defensa, cuyos hitos más destacados se dan en los últimos años del siglo pasado: Cumbre Franco-Británica de Saint Malo (diciembre de 1998), Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999), Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999), firma por los Ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia, durante la celebración de la Feria Aeroespacial de Farnborough (junio de 2000), del Acuerdo Marco (LOI) sobre medidas de reestructuración de la industria europea de defensa y Conferencia de Generación de Fuerzas de Bruselas (noviembre de 2000), entre otros (31).

Es muy importante tener en cuenta que, tras su salida de fábrica y entrega a la Fuerza Aérea correspondiente, los aviones de los distintos

(30) Previamente en España, como en los otros países, el Gobierno en el Consejo de Ministros del 28 de noviembre de 1987, se había comprometido a financiar el programa autorizando un gasto de 987.899 millones de pesetas. Dicho monto –a pagar en 13 anualidades– se distribuía de la siguiente forma: 746.039 millones de pesetas para la adquisición de 87 células (16 biplazas y el resto monoplazas) y 194 motores; 241.860 millones para el ILS (Soporte Logístico Integrado), que incluye las publicaciones técnicas, los simuladores de vuelo, el sistema de apoyo en tierra, los sistemas de mantenimiento y los repuestos. Aunque fuera de dicho compromiso financiero, España se reservaba una opción de compra de 16 aviones adicionales. Ver al respecto: FLORENSA, A. (1998). “*El EF-2000 en producción*”, en RED, n.º 119-120, enero- febrero.

(31) Ver GARCÍA ALONSO y CONDE FERNÁNDEZ-OLIVA, ob. cit .

lotes o tranches presentarán diferencias notables de prestaciones, debido a que los nuevos equipos se irán incorporando a medida que los avances tecnológicos lo permitan; al fin y al cabo se trata de un sistema de armas muy complejo, integrado por numerosos subsistemas (célula, motor, radar, aviónica, equipos electrónicos y de comunicaciones, medios de autodefensa, misiles aire-aire y aire-suelo, etc.). Algunos de los previstos se incorporarán en la fase de fabricación, otros (como el subsistema DASS de defensa electrónica y autoprotección, el MIDS de comunicaciones, o los misiles) podrán ser integrados en la plataforma más tarde, cuando finalice su desarrollo. En este sentido, se puede afirmar que el Eurofighter es un avión de combate vivo, que irá creciendo en capacidades a medida que se le vayan incorporando nuevos subsistemas. Así, los primeros aviones salidos de las cuatro cadenas de montaje solo tenían limitadas prestaciones aire-aire, mientras que los de la II tranche ya incorporarán capacidad de ataque a suelo. A las unidades fabricadas inicialmente se las irán adaptando de forma progresiva las nuevas capacidades, para hacer flotas de combate homogéneas.

En 1999 comienza la preparación para la producción, la cual exige la obtención de maquinaria y utillaje especial, nunca hasta ahora fabricado, y la construcción de las instalaciones para la fabricación de algunos subsistemas y para el montaje final de los 148 aviones de la I tranche, a su vez dividida en cuatro fases: fabricación del subconjunto de la estructura, ensamblaje de subconjuntos, integración de equipos y prueba del avión completado.

También ese año, en noviembre, se constituye la subsidiaria Eurofighter Internacional, con sede en Londres, para ocuparse de las exportaciones, dividiéndose los posibles clientes en cuatro grupos y asignándose según afinidades con cada nación del programa (32).

Con el comienzo de la producción de los aviones de la I tranche pareció que los problemas que habían dificultado, alargado, y previsiblemente encarecido, la ejecución del programa Eurofighter habían terminado, pero lamentablemente no ha sido así. Los retrasos y las incertidumbres han

(32) Australia, Canadá, los países del Golfo Pérsico, Malasia y Singapur le corresponden a BAE System; los países centroeuropeos a EADS-DASA; Brasil, Sudáfrica y Filipinas a Alenia; finalmente, Corea del Sur, Chile, Tailandia y Turquía a EADS-CASA. Ver PALOMINO, J. M.^a (2000): “Eurofighter Typhoon, se materializa el sueño europeo”, en revista “Defensa”, n.º 261, enero; y SAENZ, J. M.^a (2000): “Programas europeos. Eurofighter-Typhoon”, en la revista “Avion Revue”, n.º 219, septiembre.

continuado casi hasta el momento en el que se escriben estas líneas y, muy probablemente, continuarán en el futuro, son parte consustancial de los programas internacionales de cooperación industrial militar, dados los importantes y complejos intereses nacionales en juego. La cuestión es que no existen alternativas dignas de consideración, pues afrontar un programa de esa o incluso menor envergadura de forma individual por cualquier país europeo es totalmente inviable y la denominada colaboración trasatlántica difícilmente resulta satisfactoria para los socios de este lado del océano. La razón básica es la resistencia de los EE.UU.: a compartir en proyectos conjuntos sus tecnologías más avanzadas; incluso la concesión de licencias supone un tiempo tan largo que daña gravemente cualquier intento de cooperación industrial. Esta renuencia norteamericana a transferencias de tecnologías a sus aliados europeos se debe a que consideran que ciertas tecnologías son clave para conseguir la supremacía militar, algo que de ninguna forma están dispuestos a compartir (33). Lo están constatando los países que participan en el desarrollo norteamericano conocido como Joint Strike Fighter (JSF desde ahora o F-35), de Lockheed Martin, afectado también de problemas de retrasos e incrementos de costes, pero sobre todo de transparencia tecnológica y de retornos industriales para las naciones participantes, incluso tratándose del Reino Unido (34). No obstante, existen algunos casos, bastante peculiares, de colaboración eficaz, es el caso del programa del Harrier Plus (con España e Italia) y del consorcio AFCON, entre Izar (hoy Navantia), Bath Iron Works y Lockheed Martin (la más proclive de las grandes corporaciones de defensa de EE.UU. a este tipo de cooperación), para construir y comercializar buques de escolta con el sistema Aegis de defensa de área antimisil y antiaéreo. Asimismo, está el caso del misil naval de defensa de punto RAM, entre Alemania y EE.UU.

Centrándonos en el tema de los retrasos en la fabricación, y ciñéndonos al caso español, se puede afirmar que el calendario de entregas inicialmente previsto lleva un notable retraso. Según los planes, las 20 unidades del primer lote a ensamblar por EADS-CASA con destino al Ejército del Aire español (8 biplazas, 11 monoplazas y uno instrumental), debían entregarse en la siguiente secuencia: 2 unidades en 2002; 4 en 2003; y 7

(33) Ver el excelente trabajo, ya citado, de MARTÍ SAMPERE, págs. 171-175.

(34) Ver al respecto las notas tituladas: *“El Reino Unido, insatisfecho con su participación en el Joint Strike Fighter”*, y *“El JSF protege su tecnología stealth”*, en *“Revista de Aeronáutica y Astronáutica”* (RAA desde ahora), n.º 733, de abril de 2004, y 739, de diciembre del mismo año.

unidades en cada uno de los dos años posteriores, siguiendo ya una cadencia de producción normal, lo que supondría que al final del actual 2005 nuestro Ejército del Aire contaría con 20 Eurofighter. La realidad, sin embargo, ha sido otra, pues las dos primeras unidades no se entregaron hasta finales de 2003, y en 2004, en lugar de las siete previstas, únicamente se entregaron cuatro, lo que supone un retraso de al menos un año respecto a los planes previstos inicialmente.

Ante la situación apuntada para el caso español, extrapolable al resto de los países del programa (35), cabía preguntarse por las causas del lento proceso de producción de los aviones del primer lote, que ha estado provocando retrasos en las entregas a las Fuerzas Aéreas de las cuatro naciones asociadas. Como razón inmediata está la demora en la aprobación de la II tranche, retardo que ha llevado a la industria a ralentizar la producción para evitar la paralización de las instalaciones, hecho que supondría un importante incremento en los costes. Tras este retraso en la firma del contrato del segundo lote estarán, por un lado, las dudas del Gobierno británico debidas tanto a su privilegiada participación en el programa norteamericano del J.S.F. (F-35), como socio único de primer nivel, comprometiéndose a adquirir 150 unidades del citado avión, como a sus dificultades financieras derivadas de la costosa intervención en la Guerra de Irak. Por otro lado, han estado los importantes problemas de Alemania, cuyo estancamiento económico, incremento del paro y déficit presupuestario llevan afectando desde hace varios años a este país, dificultando el cumplimiento de sus compromisos militares.

En definitiva, durante los recientes 2003 y 2004, en un contexto económico de crecimiento débil en Europa, con problemas de financiación pública en varias de las mayores economías del continente, las incertidumbres sobre la continuidad del Programa Eurofighter se hicieron patentes, cundiendo un cierto pesimismo del que se hicieron eco las revistas especializadas de mayor relevancia. La firma el 7 de julio de 2003 de un acuerdo preliminar para sacar adelante las tranches II y III no alteró el panorama, al tratarse de un acuerdo puramente cosmético de escasa relevancia práctica, también porque al final de ese año se retrasó de nuevo la prevista firma del contrato de producción del II lote.

(35) Al finalizar 2004, de los 148 aviones de la I tranche solo se habían entregado 34, en las cadenas de montaje estaban 50, los restantes 64 en los estadios iniciales. El pasado 30 de junio se alcanzó la cifra de 51 aviones de serie entregados. Ver al respecto el boletín interno Forum EADS n.º 37, julio 2005.

No fueron ajenas a esta situación las presiones ejercidas desde los Estados Unidos, tanto por la Administración, como por los poderosos intereses industriales militares de ese país –el denominado complejo militar industrial desde la época Eisenhower- en el sentido de que las iniciativas europeas estaban duplicando productos norteamericanos en vez de aportar innovaciones (36). Opinión obviamente interesada en el mantenimiento de una posición dominante cuasimonopolística (37), que haga de los aliados europeos en la OTAN meros clientes de los sistemas militares que la Administración o el Congreso norteamericanos autoricen vender, o socios de segundo nivel en programas cooperativos a los que no se transfiera la avanzada tecnología militar de los EE.UU. Tal posición dominante tiene muy sólidas bases competitivas, debido, entre otras, a las siguientes razones:

- 1) Enorme tamaño de su mercado interior gracias al monto de las adquisiciones del Pentágono, único comprador.
- 2) Elevadas barreras de entrada de los productos extranjeros, incluso de los procedentes de naciones aliadas, debido a los restringidos procedimientos de compra.
- 3) Oferta concentrada en un reducido número de grandes corporaciones, concentración alentada por la propia Administración (en la reunión conocida como la “última cena”) y que no excluye la competencia, al evitarse desde los ámbitos públicos que existan menos de dos oferentes en cada segmento productivo.
- 4) Importantes ayudas de la Administración o de sus agencias (caso DARPA (38)) a la inversión en I+D.

(36) Paradigma de la postura de la industria norteamericana son las manifestaciones de VANCE COFFMAN, presidente y director ejecutivo de Lockheed Martin, ante el Consejo Atlántico reunido en Washington, defendiendo la necesidad de un mercado de defensa trasatlántico integrado, abierto y competitivo, con empresas europeas y norteamericanas cooperando o compitiendo en igualdad de oportunidades a fin de preservar y fortalecer el poder militar de la OTAN. Referencia tomada del resumen publicado en el n° 697 de la RAA, noviembre de 2000. Sin embargo, el mercado interno de EE. UU. está tanto o mas protegido que cualquiera europeo y las enormes diferencias de tamaño entre las gigantescas corporaciones norteamericanas fabricantes de armas frente a las europeas haría difícil competir en pie de igualdad.

(37) Véase nota n.º 2.

(38) Probablemente la mas importante de todas. La Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) patrocina proyectos de investigación de elevado coste y alto riesgo, estando tras la mayor parte de los sistemas de armas que han supuesto un salto tecnológico de importancia, caso del JSF.

En el mismo sentido actuó la frustración provocada por los retrasos en la firma de algunos contratos de exportación, como los de Grecia (60 unidades en firme, más opción sobre 30) y Noruega. En el primer caso por los problemas económicos del país, en el segundo por la división de opiniones entre el Gobierno, partidario del JSF, y la industria nacional, favorable a participar en el Eurofighter.

A modo de resumen, conviene retener que fueron los problemas financieros y políticos, no los industriales y militares, los que estuvieron a punto de hacer fracasar el por ahora más importante programa europeo de cooperación industrial militar.

En un contexto tan pesimista como el descrito en los párrafos anteriores, la firma del contrato de producción de la II tranche resultaba decisivo para la supervivencia de la industria aeronáutica europea, no solo por el propio valor del contrato en sí –superior a los 13.000 millones euros- y por las tecnologías desarrolladas para hacerlo operativo, también por lo que implicaba para las Fuerzas Aéreas de los países involucrados y porque podía afectar a otros programas de cooperación industrial militar europeos bastante ligados al denominado eurocaza, como los misiles aire-aire Meteor e Iris-T o los de aire-suelo Taurus y Scalp/Storm Shadow. A ellos nos referiremos en otro apartado.

A lo largo de 2004 las negociaciones entre el fabricante británico del Eurofighter (BAE Systems) y el Gobierno de Londres, empantanadas por las exigencias de la RAF respecto a las capacidades de los aviones de la II tranche, pudieron cerrarse con acuerdo. Por otro lado, el 2 de diciembre la Comisión de Presupuestos del Bundestag aprobaba los fondos necesarios para que Alemania pudiese hacer frente a la financiación que le corresponde por la fabricación del segundo lote de aviones, fondos bloqueados durante un tiempo por la obsesionante pretensión del Parlamento germano por reducir los costes del programa, actitud encomiable, pero puesta en práctica de forma no siempre coherente con los fines perseguidos, teniendo en cuenta las negativas repercusiones que los retrasos en la adopción de decisiones tienen sobre tales costes.

Solventados esos dos últimos obstáculos, el pasado 14 de diciembre de 2004 se firmó el Acuerdo para la Fabricación de la II tranche, seis años después que el del primer lote de aviones. Las implicaciones de la firma del II lote son muy importantes por toda una serie de razones que vamos a examinar de forma sistemática, independientemente de que algunas ya se han puesto de relieve en párrafos anteriores.

En primer lugar debe considerarse que su relevancia cuantitativa es bastante superior a la I tranche, pues ahora son 236 las unidades contratadas (39), frente a las 148 del primer lote. El coste total oscila entre los 13.000 y los 15.000 millones de euros, según las distintas fuentes (entre 55 y 63 millones de euros por unidad). Desde el punto de vista del empleo viene a suponer asegurar unos 40.000 puestos de trabajo directos (aproximadamente la décima parte del empleo aeronáutico en Europa Occidental, civil y militar) y otros tantos indirectos, más los inducidos, difíciles de calcular; todos ellos de alto nivel tecnológico.

En segundo término hay que destacar el aspecto cualitativo, en el sentido de que los aviones que salgan de fábrica de este segundo lote serán más avanzados desde el punto de vista tecnológico y operativo que los contruidos dentro de la I tranche, al incorporárseles nuevos equipos y mayores capacidades, como la de ataque a tierra, esto supone pasar a un caza multifunción. En definitiva, los Eurofighter del II lote son mejores y, por tanto, más costosos.

En tercer lugar, el paso de la I a la II tranche incluye contractualmente la actualización tecnológica y operativa de los aviones fabricados dentro del primer lote, lo cual supone un incremento adicional de actividad para la industria.

Un cuarto punto a destacar es que con la II tranche se abre una nueva actividad incluida en el Programa: el apoyo logístico integrado (ISL).

En quinto término, la entrada en servicio de los nuevos aviones aliviará los importantes problemas de obsolescencia de las flotas de cazas de las naciones del Programa (40).

En sexto lugar, con el considerable alargamiento de las series de producción podrá obtenerse la ansiada reducción de costes unitarios, al entrar en juego las economías de escala. De forma simultánea, con el paso de la I a la II tranche se podrá recuperar el retraso acumulado por la

(39) Corresponden: 89 al Reino Unido, 68 para Alemania, 46 a Italia y 33 a España.

(40) Así, la Luftwaffe podrá sustituir más de un centenar de viejísimos Phantom, de 23 Mig-29 y de otro centenar de Tornados no modernizados. La RAF podrá retirar a los Jaguar y a parte de los Tornados. El Ejército del Aire podrá también retirar los desfasados Mirage F1, cuya vida operativa se ha alargado excesivamente, obligando incluso a una onerosa modernización. Finalmente, la Aeronáutica Militare, tan afectada de obsolescencia que se vio obligada a tomar en leasing dos escuadrones de F-16, podrá devolverlos y sustituir a parte de los Tornados.

producción respecto al calendario previsto (41). Finalmente, la firma del contrato de producción del II lote ha hecho desaparecer las incertidumbres que sobre la continuidad del Programa habían surgido en los últimos años, asegurando como mínimo la actividad de los próximos cinco o seis años, tanto de los contratistas principales, como de la industria complementaria. Cabe añadir, en ese sentido, el compromiso adquirido por los cuatro Gobiernos participantes de firmar el contrato de producción de la III tranche en 2006 o 2007, en lugar de en 2010, como en principio se preveía (42).

Centrándonos ahora en el valor operativo y económico del Eurofighter como avión de combate, lo primero que debe apuntarse es reconocer la existencia de cierta polémica sobre sus prestaciones y su coste, recientemente avivada por una durísima nota emitida por un conocido “think tank” español (43). Tal polémica en absoluto debe sorprendernos, pues es ya lugar común durante las fases de desarrollo e inicio de la producción en todos los casos de aviones de combate de última generación, no siendo ajena ni al Rafale francés, ni a los norteamericanos JSF (F-35) o F-22 Raptor. Únicamente el Gripen sueco parece haber quedado fuera de discusión, en cambio, ha padecido importantes problemas técnicos en su desarrollo (44).

En definitiva, la polémica y la controversia sobre costes y oportunidad estratégica son algo ya habitual en los programas de grandes dimensiones, sean estos nacionales o de cooperación internacional. Así pues, al tratarse de temas objeto de discusión y disputa, con numerosas derivaciones, procuraremos aclarar los aspectos más destacados de la doble cuestión planteada, militar y económica.

La primera consideración para un análisis serio es que el Eurofighter actual y futuro es el resultado de un consenso político tras la crisis desencadenada por el Gobierno alemán de Helmut Kohl, en 1992, para disminuir el coste unitario del avión reduciendo sus prestaciones respecto a las

(41) Ver POYO-GUERRERO, E. (2004): “*Ha nacido el Eurofighyer Typhon*”, en RAA, n.º 732, abril.

(42) De la entrevista con el CEO del Consorcio Eurofighter Aloysius Rauhen, publicada en el número 273 (marzo de 2005) de la revista “Avion Revue”.

(43) Ver, GEES: “El fracaso del Eurofighter”, en “Libertad Digital”, www.gees.org/articulo/1235.

(44) SAENZ, J. Mª (2000): “*El milagro sueco del JAS-Gripen*”, en “Avion Revue”, n.º 221, noviembre.

inicialmente planeadas. Con ello se renunció a un caza avanzado de superioridad aérea.

En segundo lugar, el valor como sistema de armas de cualquier avión de combate es en principio relativo, lo cual significa que es preciso compararlo con otros y esto resulta bastante complicado, aunque ya se está realizando mediante complejos y costosos sistemas informáticos. Tratando de resumir el estado de la cuestión publicado en las revistas especializadas, puede afirmarse, con algunas cautelas, que el Eurofighter es el mejor de los cazas actualmente operativos, incluyendo en el paquete a los considerados de la cuarta generación (F-15C, F-16 de los últimos bloques, el denominado Super Hornet F-18E/F y Mirage 2000) y a los otros de la cuarta intermedia superior (Gripen y Rafale) (45); quedando por ver dónde se clasifica finalmente el todavía en desarrollo JSF (46). Menos discutible parece la inferioridad del Eurofighter respecto al F-22 norteamericano, único considerado de quinta generación, al menos por ahora, desarrollado para ser el mejor caza de superioridad aérea durante el próximo decenio, liderazgo basado en la combinación de tres tecnologías punteras: furtividad o capacidad stealth, velocidad supersónica sostenida sin postcombustión y aviónica integrada (47), si bien de momento afronta problemas derivados tanto de las avanzadas tecnologías que incorpora, que han obligado a una producción a baja cadencia de las unidades para demostración, como de un precio unitario muy alto y en continuo crecimiento (del orden de los 200 millones de dólares, tres veces por encima

(45) Sobre esta cuestión ver el excelente artículo de MOSQUERA, F. (2002): *“Las generaciones de aviones de combate”*, en RAA, n.º 710, enero-febrero. En este artículo el General Mosquera glosa y matiza otro de John A. Tirpak, publicado en *“Air Forces”*, en el que este clasifica a los tres cazas recientemente desarrollados por la industria europea (Rafale, Gripen y Eurofighter) entre los de cuarta generación, como los norteamericanos F-15, F-16 y F-18; el francés Mirage-2000 y los ex-soviéticos Mig-29 y Su-27; para Mosquera los citados cazas europeos pertenecen a una generación intermedia entre la cuarta y la quinta.

(46) Sobre este programa ver, entre otros, HAGELIN, B. et alia (2002): *“New weapons and transatlantic cooperation: the JSF”*, en capítulo 8 de *“SIPRI Yearbook 2002”*, Oxford U. Press, págs. 392-400; TREVIÑO MARTINEZ, R. (2002) *“Joint Strike Fighter”*, en la revista *“Fuerza Aérea”* (FA desde ahora), números 28 y 29, febrero y marzo; POPPELMANN, J. (2003): *“Aviones de combate modernos”*, en *“Tecnología Militar”* n.º 2/03, junio; PINILLOS PRIETO, J. (2005): *“Aviación militar: logros 2004 y retos 2005”*, en RAA, n.º 740, enero-febrero; CALVO, L. (2005): *“Industria 2005, nuevos aviones”*, en *“Avion Revue”*, n.º 271, enero.

(47) Entre la amplia literatura publicada sobre tan excepcional caza cabe citar: CREGO LOURIDO, J. (2002), *“Avances tecnológicos y nuevos productos”*, en RAA, n.º 717, octubre; DOTT, R. N. (2004): *“El Raptor F-22 en el escenario”*, en FA, n.º 50, marzo.

del de el Eurofighter), lo que ha llevado al Congreso norteamericano a rebajar las 750 unidades inicialmente previstas a menos de dos centenares (48).

Una tercera idea a considerar es que la capacidad operativa de cualquier plataforma aérea está muy condicionada por las armas que es capaz de portar y disparar con eficacia, fundamentalmente misiles. La mejor plataforma aérea sin estas armas tiene escasísima utilidad operativa. En otros términos, la plataforma pierde importancia como elemento de superioridad del avión en beneficio de la electrónica, las comunicaciones y el mando y control, aunque la potencia de los motores y la aerodinámica –son interdependientes– siguen siendo relevantes (49).

Otra cuestión a tener en cuenta es el hecho, anteriormente apuntado, de que el Eurofighter es un avión en crecimiento (50), cuyas capacidades irán en aumento a medida que se construyan los de las II y III tranches.

Lo relativo a costes constituye un tema más complicado, dada la disparidad de informaciones y la falta de homogeneidad entre las mismas. Las cifras que se apuntan, que deben tomarse con la máximas cautelas, sitúan al Eurofighter en el entorno de los 65 millones de euros actuales por unidad, en un nivel más o menos similar a las del Rafale y claramente superiores a las del Gripen (sobre los 30 millones de euros), avión de prestaciones claramente inferiores (51).

Sobre los dos aviones norteamericanos lo primero a considerar es que su precio definitivo depende tanto de sus capacidades, como del número de aviones fabricados, lo cual conecta con el mercado, y en estos dos aspectos las diferencias entre ellos van a ser abismales. El F-22 será un avión único, con unas capacidades extraordinarias y un precio absolutamente prohibitivo, del orden de los 200 o 250 millones de dólares la uni-

(48) Ver TREVIÑO MARTÍNEZ, R. (2004): *“El lado oscuro de la fuerza”*, en FA, n.º 50, marzo.

(49) Un interesante análisis comparativo de tales prestaciones relativo a los tres aviones europeos (Gripen, Rafale y Eurofighter, ordenados según fecha de su primer vuelo) y a los norteamericanos JSF y F-22 puede verse en sendos artículos de SAENZ, J. M^a, publicados en 2003 y titulados: *“Pugna en el mercado de aviones de combate”* y *“Generación X. Nuevos cazas de dominio aéreo”*, en *“Avión Revue”*, números 247 y 258 respectivamente, de enero y diciembre.

(50) También lo son los dos norteamericanos, cuyo desarrollo aún no ha sido completado.

(51) Se trata de un avión monomotor (el Eurofighter lleva dos motores cada uno de los cuales tiene mayor empuje que el del Gripen), bastante ligero (baja capacidad para portar armamento, poco mas del 50 por 100 que el Eurofighter) y de reducido radio de acción.

dad (52), solo al alcance de un presupuesto de defensa como el norteamericano. Pero no sólo será el precio lo que limitará su mercado a la USAF (Fuerzas Aéreas de los Estados Unidos), también sus capacidades, que pretenderán preservar las autoridades de ese país de observadores indiscretos, para mantener la superioridad tecnológica, elemento clave de la estrategia militar norteamericana. Por el contrario, el programa del JSF es conjunto, como su propio nombre indica, y multinacional. Lo primero supone un avión polivalente a utilizar, con leves variaciones, por la USAF (como complemento ligero y “barato” del F-22), la U.S. Navy en sus portaaviones (complementando al F/A-18E/F) y el U.S. Marine Corps (en sus buques de asalto anfibio de las clases LHA y LHD, sustituyendo al Harrier); tal versatilidad dispara la demanda interna norteamericana hasta las 2.850 unidades, cifra altísima de la que, en principio, se espera un coste reducido derivado de las economías de escala. Por otro lado, también se trata de un programa multinacional, pues EE. UU. ha logrado asociar al mismo –con diferentes grados de participación– a un amplio conjunto de naciones aliadas (53), las cuales añadirán alrededor de 300 unidades a la demanda inicial. Este avión sí puede ser –de hecho ya lo es– un serio competidor del Eurofighter, por prestaciones y precio, cuando esté disponible para terceros, lo cual no será antes de la próxima década. De esto se deduce la importancia del factor tiempo en el proceso de fabricación del eurocaza.

Hablar de mercado internacional de aviones de combate es un puro eufemismo, pues no se dan ninguno de los requisitos que en economía se pueden predicar de un mercado, por muy imperfecto que sea. Son varios los argumentos que justifican este juicio. En primer lugar, porque la demanda está fragmentada en numerosos segmentos según las capacidades adquisitivas y las necesidades militares de los países potencialmente compradores. En segundo término, relativo a la oferta, unas diez naciones, que están entre las más poderosas, con mayor capacidad de compra y presupuestos militares más altos, suelen cubrir sus necesidades fabricando su propia industria los aviones de combate que precisan sus fuerzas aéreas, bien de forma autónoma, lo que cada vez es menos frecuente, bien mediante la cooperación con aliados. Así pues, la demanda

(52) En el presupuesto de EE.UU. correspondiente al año fiscal 2003 figuraba la adquisición de algunas unidades al precio unitario de 234 millones de dólares. Tal cifra se refiere a la serie de prototipos, por tanto no revela el precio final del avión, aunque da pistas.

(53) Se trata de: Reino Unido, como socio de nivel I; Holanda e Italia, como socios de nivel II; Australia, Canadá, Dinamarca, Israel y Turquía, como socios de nivel III.

crea su propia oferta, además, en ambas vías suelen predominar los condicionantes estratégicos sobre los económicos. Las exportaciones, cuando son posibles, también suelen guiarse por este orden de criterios. Finalmente, la inmensa mayoría de los Estados son potenciales demandantes, puesto que no fabrican, por las razones que sean, aviones de combate, pero su demanda está muy condicionada por una reducida capacidad de compra, que les impide adquirir aviones avanzados nuevos, y por razones políticas que limitan notablemente sus opciones de compra. Los recientes casos de Chile y Polonia son claramente ilustrativos de esto último. Dicho esto, podemos centrarnos en los segmentos de mercado en los que cabe incluir los tres cazas europeos.

La demanda real actual del Eurofighter es de 404 unidades, correspondientes a las tranches I (148), II (236) y al contrato de exportación a Austria (18), que lo seleccionó en competición con el F-16 blok 52 y el Gripen. La demanda potencial añadiría otras 336 unidades: las de la tranche III (236), las del aplazado contrato con Grecia (60) y las del contrato –firmado el 28 de enero de 2003– con Noruega (40 unidades del III lote). En total se alcanzaría una cifra cercana a las 800 unidades, contando con el muy probable contrato con Suiza (entre 30 y 40 unidades) y el reciente interés mostrado por Turquía (50), cuya Fuerza Aérea no puede esperar al JSF al ser urgente la sustitución de los viejísimos Phantom y por la baja disponibilidad de los F-16, y por Arabia Saudita, ante el bloqueo de ventas por el Congreso norteamericano. No computamos en este cálculo las opciones de compra de los cuatro países constructores, pues tememos que no se ejecutarán.

La demanda real del Rafale está constituida únicamente por las 120 unidades inicialmente contratadas por el Ejército del Aire (82) y la Marina (38) de Francia, a las que hay que añadir un reciente pedido de 47 y 12 unidades para los citados demandantes, lo que hace un total de 179 unidades. Este avión no ha logrado por el momento ningún interés entre los potenciales compradores. La demanda potencial incluiría otras 115 unidades para los citados clientes franceses. En total menos de 300 unidades.

El Gripen, por su parte, es el de mayor éxito exportador al haber vendido 66 unidades: 14 a Chequia en leasing, ya entregándose; 24 a Hungría, a entregar este año y 28 a Sudáfrica, a entregar en 2007. A este número hay que agregar las 144 unidades contratadas por el país constructor.

En definitiva, el Eurofighter presenta unas expectativas netamente superiores a las de los otros dos cazas nacionales europeos, con el

inconveniente de que las cuatro cadenas de montaje activas reducen las economías de escala, dificultando la reducción de los costes unitarios.

Terminaremos nuestro examen del programa Eurofighter aludiendo a la situación del mismo al mediar el 2005. El 21 del pasado mes de marzo, los Ministros de Defensa de las cuatro naciones involucradas, reunidos en Madrid, reafirmaron su compromiso con el programa y comprometieron los fondos necesarios para garantizar el apoyo logístico a los aviones del II lote. Este acuerdo, contemplado en el Suplemento 3^a del MOU-7, supone habilitar 16.000 millones de euros para la compra de repuestos y equipos de apoyo, simuladores, bancos de pruebas, desarrollo de software y la documentación asociada para dotar al avión de plenas capacidades aire-aire y aire-suelo. Todo ello va a suponer importantes contratos para los fabricantes principales, los de segundo nivel y los productores de componentes. En definitiva, se entra en una fase de transición hacia la III tranche, cuyas negociaciones deben empezar cuanto antes.

No obstante, las incertidumbres sobre el futuro del programa no se han despejado. Así, por un lado, Reino Unido e Italia mantienen reservas, desde luego no de forma oficial, debido a tener que simultanear sus compromisos financieros con el Eurofighter con los asumidos con el JSF. Por otro lado, Alemania tiene dificultades económicas y políticas internas para financiar el Eurofighter y el A400M, de los que se ha comprometido a comprar un elevado número de unidades, imprescindibles para renovar unos envejecidos escuadrones de caza y transporte militar. Sólo España, por el momento, mantiene una postura claramente favorable a la III tranche, pues los 87 aviones serán absolutamente imprescindibles en los dos próximos decenios para mantener una Fuerza Aérea mínima pero eficaz. Sin embargo, es preciso tener muy en cuenta que las dudas y reserva de algunos de los países socios del programa se hacen, como se indicaba más arriba, de forma oficiosa, lo que en buena medida se explica por las cautelas adoptadas en los acuerdos de fabricación de 1997 y 1998, penalizando la defección de alguno de los socios. En este sentido, está claramente establecido que la retirada parcial de cualquiera de los Estados firmantes le obligaría a asumir el incremento de costes que para los restantes supondría la reducción del número de unidades a fabricar. Esta penalización financiera estaría acompañada de transferencias de trabajo desde sus industrias a las de los socios restantes. El efecto disuasorio de tales cláusulas será superior al interés por salirse en tanto en cuanto una de las naciones del programa se mantenga firme.

EL PROGRAMA A400M

Se trata de un programa de cooperación multinacional europeo, enmarcable dentro del ámbito de la OTAN y en el de la Unión Europea (54), para el diseño, desarrollo y producción de un avión de transporte estratégico y táctico de última generación. Aunque como programa de cooperación militar no se trata de algo nuevo ni original en el contexto europeo, lo que le singulariza es el elevado número de naciones involucradas (55), lo cual implica una enorme complejidad de gestión, en la cual se han introducido nuevas ideas a las que posteriormente aludiremos.

La justificación del programa está asentada en dos hechos: la obsolescencia e incapacidad de los actuales medios europeos de transporte aéreo militar y el monopolio que la industria aeronáutica norteamericana viene manteniendo en el mercado de aviones de transporte estratégico y parcialmente en el transporte táctico. Haremos algunas aclaraciones al respecto dada la confusión que puede suponer el uso de ciertos términos.

La frontera que separa el uso militar y civil de un avión no es nítida, puesto que en determinadas ocasiones se han empleado plataformas civiles en conflictos bélicos para el transporte de soldados y cargas no demasiado voluminosas. Incluso en el momento actual, determinados aviones concebidos para su uso en la aviación comercial –caso de los A310 y A330 de Airbús– se están comercializando para el reabastecimiento en vuelo. Sin embargo, existen aspectos que permiten diferenciar una plataforma aérea de transporte militar de una civil adaptada, como son: la exclusiva capacidad de los aviones de transporte militar para actuar desde pistas semipreparadas, algo vedado a los civiles; distancias para el aterrizaje o despegue bastante más cortas, sobre todo los de transporte militar táctico; suelen tener una configuración interior “limpia” para adaptarse con rapidez y las mínimas transformaciones al transporte que se precisa (soldados, camillas o cargas); finalmente, suelen tener capacidades de autodefensa y de reabastecimiento en vuelo. Estas diferencias nos ayudan, en una primera aproximación, a delimitar el mercado de los aviones de transporte militar. Dentro de este mercado existen dos segmentos

(54) Organizaciones a las que pertenecen todos los países que participan en el programa, con la excepción de Turquía, que es miembro de la OTAN pero no de la Unión Europea, en la que pretende ingresar desde hace algún tiempo. .

(55) Actualmente siete: Alemania, Bélgica, Francia, España, Luxemburgo, Reino Unido y Turquía; en las fases iniciales también participaron Italia y Portugal.

distintos: los estratégicos y los tácticos, entre los cuales la línea de separación resulta todavía más confusa. Los criterios de diferenciación están relacionados con la capacidad de carga, la sección de la bodega, la distancia que pueden cubrir con toda o parte de su carga de pago y la capacidad de autodefensa. En función de lo anterior, cabe considerar como claramente estratégicos, por su gran capacidad de carga (superior a las 75 t) y amplio radio de acción, a los C-17 y C-5 norteamericanos y al An-124 ruso-ucraniano; como estrictamente tácticos (menos de 10 t de carga de pago), a los CN-235 y C-295, de EADS-CASA, y al C-27J del consorcio LMATTS, formado por la italiana Alenia y la norteamericana Lockheed Martin (esta última compañía que también fabrica el C-5). A caballo de las características estratégicas y tácticas están el C-130H, también de Lockheed, y el An-70 de Antonov, éste todavía sin clientes incluso dentro del mercado de los países constructores. El A400M estaría en este último segmento, con relevantes capacidades, superiores a los citados.

De lo expuesto en las líneas anteriores se deduce que la oferta de aviones de transporte militar está bastante más concentrada que, por poner un ejemplo, la de aviones de combate. A esto debe añadirse que el mercado de segunda mano está casi totalmente copado por el C-130 (56).

La necesidad de una plataforma –como el A400M– para las fuerzas aéreas europeas resulta evidente debido a la insuficiencia, vejez e incapacidad de los medios existentes para el transporte aéreo estratégico, centrados en algo menos de un centenar de veteranísimos C-130H Hércules y de algo más de 150 aviones C-160 *Transall*, estos últimos aún más anticuados, sólo en Alemania y Francia. Se trata, en ambos casos, de diseños de los años 50 o principios de los 60, aunque las dos plataformas se hayan modernizado o cuenten con versiones posteriores más idóneas para los requerimientos actuales, versiones en gran medida desarrolladas para alargar su vida operativa ante la ausencia de sustituto.

Los países europeos carecen actualmente de una plataforma aérea para el transporte pesado, capaz de llevar carros de combate o helicópteros medios o pesados a largas distancias. Solo el Reino Unido posee esta capacidad, pero muy limitada, ya que tiene arrendados cuatro C-17 Globemaster III a la USAF. En este sentido, puede afirmarse que, en general, las fuerzas aéreas europeas cuentan con aviones de transporte con

(56) Ver TM (2004): “El mercado de aviones de transporte militar: un análisis”, en “Tecnología Militar”, n.º 1/2004, marzo.

más de 25 años, de limitado radio de acción, insuficiente capacidad de carga y secciones de bodega inadecuadas para transportar medios pesados de cierto volumen. Además, buena parte de esos aviones europeos carecen de sistemas de autoprotección (57), absolutamente imprescindibles para el transporte táctico en zonas de conflicto o de crisis, lo cual constituye hoy un requisito de seguridad imprescindible. A ello se une otro problema adicional, el del escaso número de plataformas capaces de reabastecimiento en vuelo (58). Todo ello ha llevado a una total dependencia europea, en lo que a transporte estratégico se refiere, de las amplias capacidades del Mando de Movilidad Aérea de los EE.UU., (con sus C-5 y C-17, pues los C-141 se están retirando), o de las compañías ruso-ucranianas y sus Antonov An-124 (59).

La otra razón que ha justificado el programa es el control por parte de la industria aeronáutica estadounidense del mercado de aviones de transporte militar de amplio radio de acción y gran capacidad. Por un lado, con el veteranísimo C-130 Hércules (60), de Lockheed Martín, del que se han fabricado más de 2.150 unidades que figuran en las alas de transporte de unos 60 países. Por otra, con los C-5 Galaxy y C-141 Starlifter (61), ambos también de Lockheed, y el C-17 Globemaster III (62), de Boeing, aunque por sus prestaciones y precios únicamente están al alcance del presupuesto de defensa de los EE.UU.

Los antecedentes del programa se remontan hasta 1984 cuando se plantea, en el seno del Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), la necesidad de un futuro avión de transporte europeo que sustituyese a las flotas de medio o largo alcance entonces existentes. Como resultado de ello,

(57) Alertadores radar, lanza chaff y lanza bengalas.

(58) Esta capacidad únicamente la tienen el más reciente desarrollo del Hércules: el C-130J; los Transall C-160NG de Francia; y los mucho más modernos, pero transportes ligeros: C-295, de EADS-CASA, de los que se están entregando 9 al Ejército del Aire español, y los C-27J Spartan, de Alenia-Lockheed, de próxima entrega a la Fuerza Aérea italiana. Sobre el primero de los citados ver CALVO, L. (2003): "Lockheed C-130J", en *"Avión Revue"*, n.º 250, abril.

(59) En algún caso, incluso, se han tenido que utilizar aviones civiles como transporte de emergencia, con las limitaciones jurídicas, tácticas o de capacidad para llevar medios pesados que le son inherentes.

(60) Su capacidad máxima de transporte es de 20 t. en la versión C-130H, que es la más extendida.

(61) El C-5, con 131 t. de carga de pago es el mayor avión militar de transporte construido en Occidente, solo superado por el An-124 (140 t.) ruso-ucraniano. El C-141 puede transportar 41 t.

(62) Con capacidad de transporte de 75 t.

en 1989 se constituyó Euroflag formada por las compañías de construcción aeronáutica líderes de Alemania (DASA), España (CASA), Francia (Aerospatiale), Italia (Alenia) y Reino Unido (BAe), a las que se unirían las de Bélgica, Portugal y Turquía. Sin embargo, el inicio real del programa puede fijarse en una fecha mucho más próxima: el 27 de mayo de 1996, cuando los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Aéreas de ocho Estados europeos (63), recogen en un documento oficial –denominado European Staff Requirements (ESR)- el acuerdo unánime sobre las capacidades del avión que se precisaba, denominado FLA (Future Large Aircraft) (64).

La experiencia europea acumulada en otros programas internacionales de colaboración industrial militar aconsejaba en este caso, con una participación bastante amplia, nuevas formas de gestión que permitiesen tanto agilizar los acuerdos políticos, industriales y militares que un programa de esta envergadura precisa, como reducir los costes del producto, algo siempre importante, pero aún más en una época –como la de los noventa- de presupuestos de defensa menguantes ante la desactivación de la amenaza soviética y las presiones de una opinión pública sensibilizada por lo que se dio en llamar “dividendos de la paz”.

Siguiendo las líneas apuntadas, en 1997 las ocho naciones firmantes del ESR llegaron a un Acuerdo de Principios en el que se establecieron las ideas básicas que debían presidir la gestión del programa, resumibles en los siguientes puntos:

- a) La gestión debería realizarse con criterios económicos, pues sólo sería viable si se hacía sobre la base de una mentalidad comercial (documento Comercial Approach).
- b) La intervención gubernamental debería ser mínima, para que los intereses nacionales y políticos no interfirieran en la gestión económica.
- c) El contratista principal debería tener libertad de decisión en cuanto al diseño y proveedores para la fabricación de la célula, motores y equipos, a fin de escoger aquellos que ofreciesen el mejor producto al menor precio.
- d) El criterio de reducción de costes predominaría sobre el de justo retorno.

(63) Los que acaban de citarse menos Luxemburgo, representado por Bélgica.

(64) Ver, ALFONSO MEIRIÑO, A.(2003); “*Del FLA al A400M*”, en RAA, n.º 728.

Resulta obvio que los citados principios acercaban el programa a la OCCAR, que acababa de crearse, pues eran prácticamente similares a los del preámbulo de su Tratado constitutivo (65). No es arriesgado pensar, por tanto, que tal coincidencia no fue casual, en cuanto que los cuatro Estados fundadores de la OCCAR (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido) estaban también involucrados en el programa y eran los más poderosos política, industrial y militarmente, por lo que su peso debe considerarse decisivo en la dirección del mismo.

En todo caso, la decisión sobre la organización del programa se aplazó porque existían otras cuestiones más urgentes para el Comité de Dirección Multinacional *ad hoc* (*Policy Group*), encargado de aglutinar en un documento consensuado los requerimientos contractuales, financieros, de entrega de los aviones, de seguridad, de filosofía de sostenimiento, etc., de cada una de las naciones participantes, algo más complicado y difícil de integrar que los requerimientos operativos ya aprobados (ESR).

En septiembre de 1997 se llegó a un acuerdo (Request for Proposal, RFP desde ahora) que de forma restringida se trasladó al por entonces todavía consorcio Airbus (66), que también había participado en los estudios preliminares del programa, para que hiciese la oferta correspondiente no más tarde del 29 de enero de 1999.

Para hacer frente al reto que tenía en sus manos, el consorcio Airbus, hasta entonces únicamente un fabricante de aviones comerciales de gran capacidad, decidió la creación de Airbus Military Co. (AMC), como sociedad por acciones, con sede en la ciudad francesa de Toulouse y con capital mayoritario de Airbus (el 69,4 por 100), pero también participada por DASA (Alemania), Flabel (Bélgica), CASA (España), Aerospatiale (Francia), BAe (R.U.), Tusas (Turquía) y testimonial presencia de Portugal a través de OGMA (67).

(65) Vid., ALFONSO MEIRIÑO, A., op. cit.

(66) Hasta julio de 2001 no se constituirá como empresa integrada bajo la denominación Airbus SAS, con sede en Toulouse.

(67) Ver MEDINA, L. (1999); “*El Programa FLA/ATF*”, en “Defensa”, nº 258, oct. y SAENZ, J. M. (1999): “*Del FLA al A400M*”, en “Avion Revue”, nº 205, julio. Los cambios que posteriormente se darán en el entramado aeronáutico europeo tendrán su repercusión en AMC, cuyo capital en 2002 se repartía así: Airbus el 64 por 100; EADS, el 25 por 100; TAI (Turquía), el 5 por 100; Flabel, el 4 por 100 y OGMA, el 1,5 por 100. Recientemente, esta compañía portuguesa propiedad del holding estatal EMPORDEF ha sido privatizada, adquiriendo el 65 por 100 de su capital un consorcio formado por la brasileña Embrear y EADS-CASA.

Sin embargo, cuando el proceso parecía bien encauzado se terminó complicando a caballo de los años 1997 y 1998, algo que suele ser habitual en este tipo de programas multinacionales. Así, lo que en principio iba a ser un procedimiento negociado, sin publicidad de ofertas, con Airbus Military Co., por presiones políticas de algunos de los Estados involucrados, terminó convirtiéndose en una competición abierta (68). Surgió una nueva Declaración de Principios en la que el Comercial Approach pasó a denominarse Competitive Approach y el FLA del ESR pasó al FTA (Future Transport Aircraft), acordándose solicitar ofertas al propio Airbus –a quien ya se le había pedido para el FLA– a Lockheed Martín, a Boeing y al consorcio ruso-ucraniano fabricante del An-70. Para justificar tal cambio se utilizaron argumentos de competitividad y reducción de precios difícilmente rechazables por los Gobiernos de los países interesados en el programa, en su mayoría inmersos en las duras condiciones impuestas por los criterios de convergencia estipulados en el Tratado de la Unión Europea para entrar en la tercera fase de la moneda única y por ello extremadamente sensibles a cualquier ahorro en los gastos de defensa.

No obstante, los argumentos servían en realidad de coartada para ocultar otras intenciones bastante menos racionales. Por otro lado, y para mejor entender la inicial petición cerrada con Airbus, no debe perderse de vista que uno de los objetivos del programa ha consistido en potenciar la industria aeronáutica europea frente al casi monopolio norteamericano en este segmento del mercado, lo que hacía coherente la oferta restringida al gran consorcio aeronáutico europeo.

Las ofertas recibidas, al abrirse al programa, por parte de los grandes constructores aeronáuticos se concretaron en: el C-130J de Lockheed Martín; el C-17, de Boeing; el An-70, de Antonov y el A400M, de AMC; las cuales presentaban enormes diferencias en cuanto a tecnología, precio, capacidades, apoyo al ciclo de vida, etc., siendo la última, obviamente, la única novedosa, estrictamente europea y ajustada al ESR y posteriores documentos básicos del programa. Para el estudio de las citadas ofertas el Policy Group creó un grupo de trabajo multinacional formado por exper-

(68) Las principales presiones procedieron del gobierno británico, que recibió ofertas de Lockheed Martín centradas en la mas reciente versión del Hércules (la C-130J) y del alemán, interesado por el An-70, de la ruso-ucraniana Antonov, por razones políticas y económicas bastante complejas. Francia, no muy alejada de la postura alemana, aunque por razones algo diferentes, no estuvo ajena a estos problemas.

tos en los más variados aspectos del programa, denominado Comercial Working Group, lo que supondría un importante retraso.

Frente a lo ocurrido en el bienio anterior, los dos últimos años del siglo XX pueden considerarse netamente positivos para el programa, ahora impulsado por toda una serie de factores externos e internos, al igual que sucedía con el Eurofighter.

Entre los primeros está –siguiendo un orden cronológico– la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Atlántica, celebrada en Washington durante los días 23 y 24 de abril de 1999. En ella se aprueba el Nuevo Concepto Estratégico que, entre otros aspectos, implica el reforzamiento de su componente militar mejorando la movilidad y el soporte logístico. Simultáneamente se propone un área euroatlántica de actuaciones en misiones (no artículo 5º) de paz y humanitarias, sin clara acotación espacial, pero notablemente más amplia que la de soberanía afectada por el citado artículo. De todo ello se desprende un sustancial incremento de las necesidades de transporte aéreo estratégico.

Dentro del ámbito de la UE, los Consejos Europeos de Colonia (junio de 1999) y Helsinki (diciembre del citado año) impulsarán de forma decisiva la PESD, y con ello, la formación de una Fuerza Multinacional Europea, para cuya operatividad se precisarán unas capacidades militares adicionales que, entre otros varios aspectos, enfatizan en la necesidad de medios de transporte estratégico que permitan la movilidad, despliegue y supervivencia de la citada fuerza en un escenario alejado.

Otro hecho relevante se produce a lo largo de los primeros meses de 2000: la creación de EADS, sociedad que integra las empresas de construcción aeronáutica militar DASA (alemana), Eurospatiale Matra (francesa) y CASA (española), que pasa así a convertirse en una de las empresas líderes mundiales en varios de los segmentos que integran el citado sector, la cual, como ya se ha apuntado anteriormente, se constituye en socio de referencia –junto con Airbus (de la que EADS tiene el 80 por 100 del capital)– de AMC.

A principios de 2000 sucede otro hecho importante: la creación de Turboprop Internacional GmbH. Se trata de una “joint venture” formada por las sociedades MTU alemana (33 por 100 de participación); Snecma, francesa (33 por 100); Fiat Avio, italiana (22 por 100), e ITP, española (12 por 100), para el diseño, desarrollo y producción del motor TP-400. En noviembre de ese mismo año AMC eligió el citado motor para propulsar el

A400M. El 10 de julio de 2001 Turboprop se convirtió en Aero Propulsión Alliance (APA), con sede en Munich y el mismo objetivo, pero con cambios en la composición y participación en la misma (69).

Quizá el acontecimiento de mayor trascendencia en la evolución del programa se da el 27 de julio de 2000, durante la celebración de la Feria Aeroespacial de Farnborough, marco bien elegido por su prestigio y como amplificador singular de las novedades que suceden en los ámbitos industrial, tecnológico y político del sector, aprovechado por los ministros de Defensa de los nueve Estados participantes en el programa para la firma de un documento de compromiso por el que:

1) Se eligió la oferta de AMC –el avión A400M- como ganadora del concurso FTA. Empresa y prototipo también habían sido elegidos anteriormente para el FLA.

2) Se comprometieron a la adquisición de un total de 229 unidades del citado avión, de acuerdo con la siguiente distribución por países:

Alemania	73	Reino Unido	25
Francia	50	Italia	16
España	27	Bélgica y Lux	8
Turquía	26	Portugal	4

3) Se invitó a la OCCAR a gestionar el programa.

4) Se eligió Sevilla como emplazamiento de la planta de ensamblaje y del centro de entregas de todos los aviones a construir.

Desde la perspectiva española este último compromiso supone el reconocimiento de las capacidades de nuestra industria aeronáutica en cuanto a aviones de transporte militar, a la vez que puede convertir a Sevilla en uno de los polos –junto con Hamburgo y Toulouse- de la construcción aeronáutica europea. En un plano más general esta decisión también tendrá enorme trascendencia ya que supone una sola planta de montaje, rompiéndose con la tendencia nacionalista que había imperado en

(69) APA surge participada con el 24,5 por 100 por cada una de las compañías MTU, Rolls Royce y Snecma; la española ITP pasa al 13,6 por 100; Fiat Avio lo reduce al 8 por 100 y completa la participación la belga Techspace Aero, con el 4 por 100. Tales cambios obedecieron tanto a la participación que cada nación tenía en el programa en esa fecha, como a la capacidad industrial y tecnológica de las sociedades citadas. No será esta la participación definitiva en la sociedad que fabricará los motores del A400M.

anteriores programas multinacionales, en los que cada país participante adquiriría el derecho a tener su propia línea de montaje (caso del Eurofighter). La reducción de costes derivada de las economías de escala explica esta decisión.

También merece ser destacado otro hecho, cuya contribución a reactivar el programa es importante, se trata de la creación por el Policy Group –durante su reunión en Estambul, los días 24 y 25 de noviembre de 2000– de la Oficina Provisional Internacional para la Gestión del Programa. Con sede en Toulouse, su función será la de elaborar el contrato que regirá el diseño, desarrollo, producción en serie y apoyo logístico a los aviones a fabricar. Su mandato establecía que el citado contrato debería estar listo para su firma durante la celebración del Salón Aeronáutico de Le Bourget, en junio de 2001, uno de los acontecimientos –junto a Farnborough– más prestigiosos y de mayor alcance dentro de los ámbitos aeronáutico y aeroespacial mundiales.

Sin embargo, tras un bienio de importantes y continuos avances, en 2001 el panorama cambió de forma sustancial, ante los problemas económicos que afectarán a algunas de las naciones europeas involucradas en el programa. En este sentido, en el 44º Salón de Le Bourget no se llegó a firmar el contrato de producción –como estaba previsto– debido, entre otras razones, a las dificultades del Gobierno alemán para financiar las adquisiciones a las que se había comprometido: 73 aviones (70). No obstante, se aprovechó tan excelente marco para que los Ministros de Defensa de los siete Estados participantes que quedan firmasen un MOU relativo al desarrollo y producción –en una sola fase– de 193 aviones. Esto suponía 36 unidades menos, tanto por la reducción del pedido de Turquía, como por no firmar el MOU ni Italia, ni Portugal, países que de esta forma se desvinculaban del programa. El paso atrás era evidente pues suponía una nueva disminución del número de unidades a fabricar, una reducción del número de Estados participantes y porque el MOU es una simple declaración de intenciones.

Para complicar más la situación a comienzos de 2002 AMC rechazó la oferta del consorcio APA para que el motor TP-400M fuese el impulsor del avión y poco después los “verdes” bloquearon de nuevo en el Bundestag la aprobación de los fondos necesarios para que Alemania financiase las 73 unidades que pensaba adquirir.

(70) El Bundestag rechazó autorizar la propuesta del Gobierno de fondos para financiar la adquisición de las 73 unidades previstas.

Sin embargo, otros hechos relevantes y positivos suceden a lo largo de la segunda mitad de 2002. Así, por un lado, APA se disuelve, surgiendo de sus cenizas el nuevo consorcio Euro Prop Internacional (EPI desde ahora), formado ahora por MTU, Snecma, ITP (71) y Rolls Royce (desapareciendo Fiat Avio ante el abandono de Italia, y la belga Techspace Aero), el cual propone como nuevo motor para el A400M el TP400D6.

Por otro lado, y como consecuencia de los acuerdos alcanzados en la primavera de ese año, entre la SEPI y EADS (72), la sociedad AMC se convierte bajo derecho español en Airbus Military S.L., con sede en Madrid, hecho que refuerza la situación de liderazgo de MTAD (División de Aviones de Transporte Militar de EADS, encuadrada dentro de EADS-CASA), en la gestión del Programa A400M. Así, la nueva AMSL se convierte en la interlocutora de las industrias que intervienen en el desarrollo y fabricación del avión frente a los clientes gubernamentales (los respectivos Ministerios de Defensa), representados por la OCCAR.

Los acuerdos entre SEPI y EADS, de mayo de 2002, a los que se ha aludido, sirvieron para poner fin a las diferencias surgidas entre el Gobierno español y EADS a consecuencia del traslado de Madrid a Toulouse –hasta 2009– de la oficina de gestión del programa. Tal cambio, lesivo para los intereses españoles, en general, y los de EADS-CASA, en particular, cuyas capacidades para el diseño y desarrollo de aviones de transporte militar están suficientemente acreditadas por el éxito comercial de los modelos C-212, CN-235 y C-295 (todos ellos anteriores a su integración en EADS), provocó la inmediata reacción del Gobierno Aznar. Al final se alcanzaron varios acuerdos en los que, por un lado, se reforzaba el papel de la filial española de EADS en la también filial AMSL y, por tanto, en el programa A400M. Por otro, el Gobierno español aceptaba los argumentos de la dirección franco-germana de EADS, en el sentido de que, siendo ese avión un proyecto de Airbus (a su vez la filial de EADS para la construcción de aviones comerciales) y localizándose en Toulouse las mejores capacidades de ingeniería de diseño y desarrollo de Airbus, era racional el aludido traslado.

(71) Incrementa su participación desde el 13.6 hasta el 21 por 100. El resto del capital lo ostentan: Snecma, el 32 por 100; Rolls Royce, 25 por 100 y MTU, el 22 por 100.

(72) La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, heredera del antiguo INI, es el holding público español propietario del 5,52 por 100 del capital de EADS –tras la integración de CASA en esa sociedad– y también participante de forma directa en Airbus SAS (4,2 por 100). Ver, ROGADO, B. (Coordinador), (2004): “*Airbus y España*”, Fundación SEPI, Madrid.

AMSL nace el 27 de septiembre de 2002 con capital inicialmente de EADS-CASA, aunque poco después –el 20 de mayo de 2003- Airbus adquiere el 69,4 por 100, la turca TUSAS Aerospace Industries el 5,6 por 100 y la belga Flabel el 4,4 por 100, quedando el resto del capital -20,6 por 100- en propiedad de EADS-CASA. Así pues, tras numerosos cambios de denominación y de socios, la primitiva Euroflag, que había aglutinado inicialmente los intereses industriales nacionales involucrados en el programa, se había convertido en la actual Airbus Military S.L.

A partir del segundo trimestre de 2003, el programa A400M entró en fase resolutive. Así, el 27 de mayo, y tras numerosos retrasos, se pudo firmar en Bonn el contrato de compra por las siete naciones que continuaban en el programa de 180 unidades del A400M, con el siguiente reparto:

- Alemania	60	- Reino Unido	25
- Francia.....	50	- Turquía	10
- España	27	- Bélgica y Luxemburgo	8

Se trata de un contrato entre AMSL (representando a los fabricantes) y OCCAR (representando a los Estados clientes), de alrededor de 20.000 millones de euros, superior por tanto al de cada una de las dos tranches del Eurofighter, que garantiza el empleo directo de unas 40.000 personas muy cualificadas durante los próximos 15 años.

El programa A400M –siguiendo la filosofía de trabajo de Airbus- está organizado en seis grupos de trabajo o ACMT (Aircraft Component Management Team), liderados: dos por Alemania (para el fuselaje, tren de aterrizaje y cola, y para la preintegración de los sistemas militares); dos por España (para la planta de potencia y la integración final); uno por Francia (para los sistemas civiles y su integración con los militares); finalmente, otro en el Reino Unido (para el ala) (73). Parece claro, en nuestra opinión, que este reparto de la carga de trabajo estaba condicionado, favorablemente para España, por los acuerdos antes aludidos entre la SEPI y EADS.

También en mayo de 2003 se acordó que el motor TP400D6 propuesto por EPI era el ganador del concurso convocado para la propulsión del A400M, batiendo a la propuesta presentada por Pratt & Whitney de Canadá. Se trata del mayor motor turbohélice desarrollado en Occidente.

(73) Ver ROGADO, op. cit.

En el momento actual ya se han fabricado, en la nueva planta de EADS-CASA en el Puerto de Santa María (74), las primeras piezas del avión de materiales compuestos, a la vez que se avanza en la construcción de la nueva planta de ensamblaje de Sevilla, donde, además de la integración y las pruebas del avión, se realizarán todas las entregas. El relevante papel de la industria española en el programa se ha potenciado muy recientemente con la selección de Indra –en competencia con Thales– para dotar al avión de sistemas de defensa electrónica (75).

Centrándonos ya en el valor económico y operativo del A400M y en sus perspectivas de mercado, lo primero que debe destacarse es que se tratará de un avión que por sus características será prácticamente único, ocupando un segmento del mercado intermedio –el de los cuatrimotores de gran capacidad– entre los grandes reactores de transporte norteamericanos (C-5 y C-17) y ruso-ucranianos (An-124 e Il-76), con más de 55 t. de capacidad de carga, y los bimotores (básicamente los CN-235 y C-295 de EADS-CASA, y el C-27J de Alenia y Lockheed Martin), que no superan las 10 t. de carga. Dentro de su segmento, el A400M compite con el C-130J, última versión de un avión de transporte (el *Hércules*, fabricado por Lockheed Martin) que ha monopolizado el mercado occidental durante los últimos cuarenta años, sin sustituto dentro de la industria norteamericana, y el ruso-ucraniano An-70, con importantes problemas de comercialización, lo que le da al avión europeo enormes ventajas para el futuro, a corto y medio plazo (76). Debe añadirse que, si bien su precio es superior al del *Hércules*, duplica su capacidad de carga y cuenta con prestaciones bastante superiores, al ser de concepción notoriamente más moderna.

Aunque todavía es prematuro hablar de exportaciones, teniendo en cuenta que las primeras unidades no estarán disponibles hasta 2009, y solo para los socios del programa que las precisan con urgencia, varios países se han interesado por su compra. Las previsiones del consorcio apuntan a un mercado potencial de entre 400 y 800 unidades en los próximos 30 años. De momento, Sudáfrica ha decidido sumarse como noveno socio al programa –en abril de 2005– adquiriendo ocho unidades (con

(74) Este nuevo centro productivo, que sustituye a las viejas instalaciones de Puntales, está destinado a la fabricación de piezas de chapistería en aleaciones de aluminio, titanio y acero; piezas en fibra de carbono y en conformados de superplástico para el Eurofighter, el A400M y los aviones comerciales de Airbus.

(75) Se trata de un contrato por 49,5 millones de euros para las primeras 85 unidades.

(76) Ver, ZARALLO, B. (2005): “*El transporte aéreo militar hoy*”, en *Defensa*, n.º 325, enero.

opción de seis adicionales) y Malasia acaba de firmar un contrato para la compra de otras ocho. Otros países, como Australia, Canadá, Chile, Noruega y Suecia, están entre los clientes potenciales en el verano de 2005.

LOS PROGRAMAS DE MISILES

Dentro de este apartado nos referiremos a los misiles aire-aire y aire-suelo previstos para equipar al Eurofighter y a los otros dos cazas europeos de última generación (Rafale y Gripen).

Lo primero a destacar es que se trata de programas de cooperación de importancia económica, industrial y militar bastante inferior a los dos anteriores, lo que en principio puede explicar que su gestión no se haya encomendado, por el momento, a ninguna agencia.

El segundo aspecto a resaltar es que en el trasfondo de estos programas está el intento europeo de romper con la fuerte dependencia de material procedente de los EE.UU., dependencia agudizada por la posición absolutamente dominante de las compañías norteamericanas en cada uno de los segmentos de este mercado.

La génesis de estos programas se inicia en los años ochenta, en plena Guerra Fría, cuando los EE.UU., Alemania, Reino Unido y otros aliados europeos de la OTAN acordaron buscar sustitutos a sus principales misiles aire-aire (77) conscientes de los importantes avances conseguidos por la URSS en este campo. Ante la presión de los aliados europeos, muy dependientes del armamento fabricado en los EE.UU., se acordó con este país el reparto de los trabajos, correspondiéndole a la industria norteamericana el desarrollo del misil radárico y a la europea el de guía infrarroja. Es así como se iniciaron los programas del AIM-120 AMRAAM (sustituto del Sparrow), por Raytheon, y del ASRAAM (sustituto de Sidewinder), por la industria europea. Por razones que ahora no vienen al caso, EE.UU. pronto se retiró de este último programa, que entró en fase de total estancamiento.

Terminada la Guerra Fría, Alemania se hizo con bastantes ejemplares del soviético AA-11 Archer, rival del ASRAAM, comprobando la superioridad

(77) Se trataba, por un lado, del AIM-7 Sparrow, de medio alcance y cabeza buscadora radárica, fabricado por Raytheon; por otro, del AIM-9 Sidewinder, de corto alcance y cabeza buscadora por infrarrojos, fabricado por Lockheed Martin.

dad del misil ruso, ya operativo, sobre el todavía en desarrollo europeo, por lo que también abandonó el programa, dejando en solitario al Reino Unido. Sin embargo, Alemania estaba realmente interesada en desarrollar un sistema de prestaciones operativas superiores a las del limitado ASRAAM, por lo que decidió buscar una solución más avanzada de misil infrarrojo; éste será el origen del Iris-T.

La compañía germana BGT (Bodenseewerke Geratechnik), que había trabajado en el proyecto ASRAAM, fue la encargada por el Gobierno alemán de continuar los trabajos, con la cooperación inicial de Grecia, Italia y Suecia, a las que posteriormente se unirían Noruega y Canadá, aunque este último país abandonaría más adelante por la presión norteamericana. En 1996 se firmó el MOU para iniciar la fase de desarrollo del Iris-T (AIM-2000) por parte de las seis naciones antes citadas, seguido en abril de 1998 por el MOU de desarrollo. A finales de 2001 se retiró Canadá y España fue invitada a participar, lo que oficialmente hizo un año después, incorporándose a la fase de preparación para la producción, cuyo MOU se firmó el 27 de octubre de 2003 (78).

El contratista principal del programa es la citada BGT, responsable del cumplimiento de los objetivos en cuanto a calendario, costes y capacidades. A su vez, BGT, también se encarga de establecer la relación con los contratistas de primer nivel en cada una de las seis naciones participantes (79).

El programa contempla la fabricación de 4.000 unidades del Iris-T (80), con un coste unitario de 300.000 euros. A España le corresponden 700 unidades, que dotarán al Eurofighter y al F-18, sustituyendo a los obsoletos Sidewinder. El calendario de fabricación se extiende entre 2005 y 2011.

El Meteor es un misil aire-aire del tipo BVRAAM (con alcance más allá del horizonte, en terminología anglosajona), convertido en símbolo

(78) Ver, BALLESTA, J. A. (2004): *“Iris-T, la cuarta generación de misiles infrarrojos llega al Ejército del Aire”*, en RAA, n.º 739, diciembre, y QUIRÓS, S. (2005): *“Misiles para el Eurofighter”*, en FAM, n.º 29, enero.

(79) Por parte española, con cuota de participación del 17,85 por 100, actúan: SENER, encargada de fabricar las alas y las secciones de control, e ICSA, que fabricará los contenedores especiales del misil, preparados para almacenarlo durante siete años sin apenas necesidad de mantenimiento. EXPAL también tiene una pequeña participación en el programa.

(80) El Iris-T (Infra Red Imaging System- Tail controled), es un misil aire-aire de corto alcance, con guía infrarroja, gran capacidad de maniobra e inmune a las contramedidas. Sustituye con gran ventaja a toda la panoplia del Sidewinder AIM-9L/M/X.

de identidad de la industria europea de la defensa al romper con el monopolio que en la fabricación de este tipo de misiles han mantenido la industria norteamericana y rusa, cada una en sus mercados específicos (81).

Su origen inmediato del programa se remonta a 1997 cuando el Gobierno británico decidió equipar a sus Eurofighter-Typhon con un misil aire-aire de medio alcance (BVRAAM), más avanzado que el norteamericano AIM-120 AMRAAM, que prácticamente monopolizaba la demanda de las principales fuerzas aéreas europeas.

Los requisitos del concurso se enviaron a los otros tres socios del Eurofighter, a Francia y a Suecia, que respondieron de forma favorable a la iniciativa del Reino Unido. Inmediatamente varias empresas europeas vinculadas a los países interesados formaron un consorcio en el que figuraran: las británicas BAe Dynamics y GEC Marconi (BAE Systems hoy); DASA (Alemania), CASA (España) y MATRA (Francia), luego fusionadas en EADS; la italiana Alenia y la sueca Saab; a las que se unió, a finales de 1999, la norteamericana Boeing. Al concurso convocado por el Ministerio de Defensa británico se presentaron dos propuestas: la estadounidense de Raytheon, con el AMRAAM, y la del consorcio europeo, con el Meteor, que fue la ganadora a pesar de las fuertes presiones de la Administración Clinton a favor de Raytheon. Contra el AMRAAM que fabrica esta compañía está su menor alcance y velocidad, un sistema de guiado inferior al que dotará al Meteor; pero también jugaron en su contra las habituales reticencias a transferir a la industria europea el software imprescindible para integrar el citado misil en el Eurofighter. El 16 de mayo de 2000 el Gobierno británico comunicó su decisión favorable al Meteor (82).

Desde el lado de la demanda, las previsiones iniciales apuntan unas compras de 4.000 unidades por parte de las seis naciones del programa, las cuales establecieron las siguientes cuotas porcentuales de participación:

- Reino Unido34, 6	- Francia....12, 4	- España....10
- Alemania.....21	- Italia.....12	- Suecia10

(81) PINILLOS PRIETO, J. (2000): “ILA-2000”, en RAA, n.º 696, septiembre

(82) SAENZ, J. M. (2001): “El euromisil BVRAAM Meteor para el Eurofighter”, en “Avion Revue”, n.º 227, mayo.

El programa Meteor –como el del Iris-T- presenta la peculiaridad de no estar gestionado por una agencia, sino que está liderado por un país –Reino Unido– en representación de los cinco restantes Estados participantes (83).

Desde el lado de la oferta, el programa Meteor propició una profunda reestructuración de la industria misilística europea, muy fragmentada y por ello en clara inferioridad frente a la norteamericana. Unos meses después de resuelto el concurso británico las principales compañías del consorcio decidieron la creación de MBDA, desgajando sus divisiones de misiles e incorporándolas a la nueva sociedad, inicialmente participada en un 37,5 por 100 por BAE Systems; otro 37,5 por EADS, y el 25 por 100 restante de Alenia. De esta forma MBDA se convertirá en la pieza industrial fundamental del programa, aunque no única, pues también participan EADS-CASA, Saab Bofors Dynamics y LKF (la división de misiles de la desaparecida DASA).

Tras la decisión del Reino Unido, se preparó el MOU para el desarrollo y producción, al que se adhirieron Francia y Suecia, en junio de 2001; Italia y España lo hicieron en septiembre y diciembre, respectivamente, del mismo año. Después sucedió una serie de retrasos debidos a reticencias alemanas, país que incluso llegó a amenazar con el desarrollo de un misil propio, que bautizó como EURAAM, aunque finalmente se llegó a un acuerdo. El contrato para el desarrollo y preparación de la producción se firmará el 23 de diciembre de 2002 (84) entre el Gobierno británico, en representación propia y de las otras cinco naciones del programa, y la sociedad MBDA, como contratista principal, representando a las restantes compañías participantes, subcontratistas principales en sus respectivos países.

Para España, la participación en el misil Meteor tendrá muy importantes repercusiones como consecuencia, en primer lugar, de la dimensión e implicaciones del programa a escala europea; en segundo término, por su carácter estratégico, desde los puntos de vista militar y tecnológico; en tercer lugar, por la oportunidad que esa participación propiciaba para la creación de un sector prácticamente inexistente dentro de la producción

(83) Ver PINILLOS PRIETO, J. (2004): “Meteor: alternativa europea al combate aéreo”, en RAA, n.º 739, diciembre.

(84) Ver GUERRERO MOCHON, A. J. (2004): “Armamento aéreo”, en RAA, n.º 737, octubre y QUIRÓS, S. (2005): “Misiles para el Eurofighter”, en “Fuerzas Militares del Mundo” (FAM desde ahora), n.º 29, enero.

de defensa española. Por ello, se alentó desde el Ministerio de Defensa la constitución de una sociedad que, concentrando las mejores capacidades nacionales en este segmento industrial militar (85), participase en el programa representando los intereses industriales españoles, ocupándose como subcontratista principal, del diseño, desarrollo y fabricación de algunos componentes para todos los misiles del programa y realizase la integración de las 400 unidades cuya adquisición está comprometida. Tal participación tiene que estar vinculada a la cuota del 10 por 100 del programa que ostenta España, ya que se rige por la regla del justo retorno. Todo esto es lo que explica la creación de INMIZE, sociedad cuyo capital se reparte de la siguiente forma: MBDA, 40 por 100; Indra, 40 por 100; EADS-CASA, 10 por 100; Navantia, a través de la filial FABA Sistemas, otro 10 por 100.

Los programas de los misiles aire-suelo europeos tienen menor envergadura económica, industrial y multinacional que los anteriores. Se trata de dos misiles que encajan en la categoría de “stand-off” (86), desarrollados por sendos consorcios inicialmente binacionales: por un lado, el misil Taurus, de la alemana LKF (DASA) y la sueca Bofors (Celsius); por otro, del Storm Shadow/Scalp de la francesa MATRA y la británica BAe Dynamics (actualmente MBDA).

Su origen se remonta a principios de los años noventa, cuando se canceló el ambicioso programa MSOW, de la OTAN, lo que supuso una situación de monopolio absoluto del Tomahawk de Raytheon, dentro del mercado occidental, agravado por las insalvables restricciones norteamericanas a vender este avanzadísimo misil, de prestaciones superiores a las de los dos europeos, incluso a sus aliados de la OTAN (con la única excepción del

(85) Desde los años setenta, se ha adquirido una variada gama de misiles para los tres Ejércitos españoles (AMRAAM, Aspide, Harm, Harpoon, Hawk, Hot, Milan, Maveric, Mistral, Roland, Sidewinder, Sparrow, Standard y Tow), pero con las excepciones de los europeos Aspide y el Tow ha sido imposible negociar la coproducción, o paquetes de compensación interesantes, por carecer de una industria con la especialización y experiencia requeridas. Esto, unido a la descoordinación inter-ejércitos de las compras, ha supuesto un inventario excesivo y compras de series reducidas que han limitado las posibilidades de negociación. No obstante, algunas empresas españolas -casos de Amper, Navantia (exIzar, exBazán), E. N. Santa Bárbara (hoy Santa Bárbara Sistemas), Indra, Instalaza, GMV o SAPA- han participado en la fabricación de algunos de los misiles citados, como suministradores de componentes, no en su diseño y desarrollo. Ver PINILLOS PRIETO, 2004.

(86) El término se aplica al armamento lanzable a gran distancia del objetivo a neutralizar; del tipo “dispara y olvida”, lo que significa que cuenta con medios autónomos de guía para volar hacia el objetivo y reconocerlo para de esta forma reducir al máximo los riesgos para los pilotos de las plataformas aéreas que las transportan y disparan.

Reino Unido) (87). Ante tal situación los países europeos han seguido sendas algo diferentes, así, por un lado, Alemania, Suecia y muy recientemente España, se han involucrado en el Taurus; por otro, Francia, Italia y Reino Unido se han alineado tras el Storm Shadow/Scalp, duplicidad que tiene que tener, necesariamente, consecuencias económicas negativas.

LOS PROGRAMAS EUROPEOS DE HELICÓPTEROS: TIGRE Y NH-90

Se trata de dos programas de bastante importancia económica, con valor cercano a los 10.000 millones de euros, aunque notablemente inferior a los del Eurofighter y el A400M, citados anteriormente. En ambos casos los programas están muy vinculados a la empresa Eurocopter, nacida en 1992 por fusión de las divisiones de producción de helicópteros de la francesa Aerospatiale y la alemana DASA, uno de los primeros hitos del lento proceso de consolidación –vía fusiones– de la industria europea de la defensa. En la actualidad Eurocopter es una empresa propiedad al 100 por 100 de EADS, situándose entre los dos primeros fabricantes mundiales de helicópteros.

En buena medida, el programa del helicóptero Tigre es una tardía respuesta de la industria europea al casi monopolio norteamericano –dentro del mercado occidental– en lo relativo a helicópteros de ataque (88), ejercido con el AH-64 “Apache”, de Boeing, uno de los productos estrella de la industria de defensa de los EE.UU. Únicamente el italiano A-129 Mangusta, de Agusta Westland, mucho más limitado, es una alternativa para demandas menos exigentes y solventes, a pesar de lo cual ha tenido muy escaso éxito comercial.

(87) Sobre este misil, sus capacidades, variantes y empleo en operaciones reales (las dos guerras del Golfo contra Irak y contra Serbia- Montenegro, en 1999), ver, TREVIÑO, R. (2005): “*El misil crucero Tomahawk*”, en *Fuerza Naval*, números 29, 30 y 31, enero, febrero y marzo.

(88) El helicóptero de ataque es una plataforma aérea de ala rotatoria específicamente diseñada para combatir, tanto a objetivos terrestres –en especial vehículos blindados y carros de combate– con una amplia panoplia de misiles contracarro, como a otros helicópteros, para lo cual suele contar con misiles aire-aire y un cañón. Como plataforma de combate tiene capacidad día y noche, estando dotado de medios de autodefensa (alerzadores radar, chaff, bengalas, etc.), de sensores avanzados y de una compleja dirección de tiro. De todo ello se deduce que se trata de una plataforma de coste elevado. Debe diferenciarse del helicóptero armado, que es una plataforma aérea de reconocimiento, enlace o transporte, en definitiva multiuso, modificada o adaptada para admitir armamento de forma permanente o modular, con prestaciones operativas netamente inferiores al anterior.

EL programa Tigre nació en los años ochenta cuando el Ejército alemán demandó un helicóptero de ataque de segunda generación, necesidad en gran medida compartida por el ALAT francés (el equivalente a nuestras Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra o FAMET) que precisaba un helicóptero antitanque, por lo que ambas naciones decidieron afrontar el problema de forma conjunta, firmando en 1984 el MOU para su desarrollo. Tras algunas interrupciones debido a causas económicas y a discrepancias en la concepción, a finales de la década de los 80 se llegó a un acuerdo que implicaba un helicóptero de ataque en una doble versión: antitanque y de escolta armada. Para gestionar el programa, Aerospatiale, por parte francesa, y MBB (89), por parte alemana, decidieron la constitución del consorcio Eurocopter, embrión de la futura sociedad de igual nombre.

Actualmente el programa se ha hecho más complejo al entrar España como tercer socio, tras la controvertida decisión del Gobierno Aznar decidiéndose por este helicóptero de ataque, en lugar del Apache, que era el preferido por el Ejército de Tierra. El problema es que la entrada de España en el programa ha sido con la exigencia de una nueva versión del Tigre, más polivalente en sus capacidades y con motor de mayor potencia, lo que obliga a incrementar los costes de desarrollo. Parece que la solución es más factible al interesarse Francia por la versión HAD solicitada por España. El pedido inicial es de 80 unidades de la versión UHT, para Alemania; 80 unidades para Francia (40 HAP y 40 HAD) y 24 HAD para España (90). Asimismo, Australia se ha unido al programa, solicitando 22 unidades, que en gran parte se ensamblarán por Australian Aerospace, filial de Eurocopter en aquel país.

El programa del helicóptero NH-90 es de bastante mayor entidad que el anterior, tanto desde el punto de vista económico, como de la multinacionalidad, aunque quizás no tanto desde el punto de vista técnico, al tratarse de una plataforma multimisión, si bien esto podría ser discutible. Se trata de un helicóptero polivalente, semipesado (10 t), biturbina, todo tiempo, que se va a fabricar en dos versiones: la de transporte táctico de asalto (TTH) y la naval (NFH) (91).

(89) Messerschmitt Bolkow Blohm, junto con las también alemanas AEG Telefunken y MTU, constituirán mas tarde DASA, a su vez integrada en la actual EADS.

(90) La participación industrial española se hará a través de Eurocopter España, filial de Eurocopter, de cuyo capital EADS-CASA ha adquirido un 5 por 100. Debe tenerse presente que Eurocopter es, a su vez, filial de EADS.

(91) El primer vuelo del prototipo se efectuó en 1995

El programa surgió a mediados de la década pasada, dentro de la OTAN, cuando cuatro naciones europeas aliadas –Alemania, Francia, Italia y Holanda- decidieron dotarse de una plataforma propia, en una época de fuerte control del mercado por los fabricantes norteamericanos: Bell (hoy Textron), Hughes y Mc Donnell Douglas (hoy Boeing) y Sikorsky (United Technologies) (92).

Tras los estudios de viabilidad se firmó el MOU de desarrollo por parte de los cuatro países antes citados, en el que se establecían las cuotas de participación nacional, fijadas hoy, tras los cambios sucedidos a lo largo del amplio proceso de gestación del programa, en: Alemania, 30,85 por 100; Francia, 30,85; Italia, 31,6; Holanda, 5,5, finalmente, Portugal, 1,2 por 100, que se adhirió con posterioridad (93).

Para abordar la parte industrial se constituyó en 1992 el consorcio NHI (NATO Helicopter Industries), formado por Eurocopter, con el 62,5 por 100; Agusta, 32 por 100, y Stork Aerospace/Fokker, 5,5 (94), con cuatro líneas de producción en cada una de las naciones líderes del programa. Para la gestión se creó NAHEMA (NATO Helicopter Agency).

Las habituales dificultades políticas inherentes a este tipo de programas multinacionales retrasaron hasta el año 2000 la firma del contrato de producción (referido solo al primer lote), cuyo anuncio se efectuó durante la celebración del ILA 2000 (Salón Aeronáutico de Berlín). Este primer lote consta de 243 unidades: 150 de la versión TTH (80 para Alemania y 70 para Italia) y 93 de la NFH (46 para Italia, 27 para Francia y 20 para Holanda). Su valor total supera los 8.000 millones de dólares de 2000, lo que a precios actuales sería una cifra equivalente en euros.

Varios países europeos han decidido incorporar el NH-90 a sus fuerzas armadas. En 2001 lo hicieron Finlandia (20 TTH); Noruega (14 NFH), Portugal (10 TTH) y Suecia (13 TTH y 5 NFH); en 2003, Grecia (16 TTH y 4 especiales); recientemente ha sido España, que en mayo del año en curso ha elegido este helicóptero -45 unidades de forma inicial, 100 previstas- para dotar a las FAMET y al Arma Aérea de la Armada. Esto hace un total de 127 unidades adicionales, sin contar opciones.

(92) Ver, (1996): *“El mercado internacional de helicópteros de combate”*, en “Defensa”, n.º 213, enero

(93) SAÉNZ, (2005): *“El otro helicóptero europeo. Programa NH-90”*, en Avion Revue, n.º 276, junio.

(94) GAGO LOURIDO (2003): *“Dossier Bourget 2003. La industria aeroespacial”*, en RAA, n.º 726, septiembre.

Por otro lado, Australia, Nueva Zelanda y Omán también han optado por el NH-90; Dinamarca y Turquía están pendientes de contar con fondos para hacer efectiva su decisión. En definitiva, los contratos iniciales aseguran una producción superior a las 400 unidades, lo que convierte al programa en uno de los más importantes del mundo en su segmento.

Aunque se trata de un helicóptero relativamente caro, cuyo precio por unidad está próximo a los 30 millones de euros, en la versión TTH o básica, y entre 30 y 50 millones de la NFH, sus prestaciones operativas son excelentes (95). Sus principales competidores dentro del mundo Occidental son: el SH-60 (Sikorsky), también de notables características y precio acorde con ellas, y el EH-101 de Agusta-Westland.

LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO NAVAL: PRINCIPALES PROGRAMAS

A diferencia de lo ocurrido dentro de la industria aeronáutica y afines –caso de la fabricación de misiles– la industria naval europea padece una fuerte fragmentación nacional e incluso intranacional, proliferando un número enorme de astilleros –más de 40– y de compañías, más de dos decenas, aunque en los últimos años se han dado algunos tímidos pasos para corregir tal situación y con bastante frecuencia se especula con la constitución de una gran firma europea en este ámbito, que aglutine, como en el sector aeronáutico hizo EADS, los principales astilleros militares europeos. Tal atomización de la oferta, que condiciona negativamente su supervivencia, está acompañada de similar fragmentación de la demanda, pues son contadas las ocasiones en las que las autoridades navales de varios países se ponen de acuerdo en los requisitos exigidos para construcción de los buques que precisan sus marinas militares (96). En un contexto como el apuntado parecería lógico que la cooperación fuese mayor que en ámbitos industriales donde el grado de integración industrial es mas intenso, sin embargo, no ha sido así. Realmente lo suce-

(95) Bajas firmas acústica, infrarroja y radar, avanzados sistemas de visión, blindaje en partes mas sensibles, capacidad de reabastecimiento en vuelo, gran maniobrabilidad, etc. Ver, SAÉNZ (2005).

(96) Sobre estas cuestiones ver: GARCÍA ALONSO, J. M^a. (2003): “*La industria naval militar en Europa*”, en “La industria europea de defensa: presente y futuro”, Cuaderno de Estrategia n.º 121, IEDE, Mº de Defensa; también KEIL, R. (1997): “*La construcción naval militar en Europa*”, en “Tecnología Militar” n.º 1/1997.

dido es que se han dado algunos intentos de cooperación industrial militar, pero los fracasos han sido más sonados y numerosos que los éxitos, sobre todo por razones políticas. (97)

Para tratar de ordenar los hechos de forma sistemática diferenciaremos tres categorías o niveles de cooperación:

- 1) La clásica, acuerdo entre gobiernos en torno a un proyecto único a construir por un consorcio industrial multinacional.
- 2) Proyecto conjunto parcial, que sólo implica algunos sistemas comunes.
- 3) Proyecto único para la exportación, con reparto de cargas y trabajos entre las empresas participantes. No se trata de una cooperación entre gobiernos, sólo entre sociedades de dos o más países.

La primera modalidad de cooperación presenta un balance netamente negativo con espectaculares fracasos y pocos y no demasiado importantes éxitos. Entre los primeros destaca el caso de la fragata NFR-90, a construir por varios países europeos de la OTAN – Alemania, España, Francia, Holanda, Italia y Reino Unido- junto a Canadá y EE.UU., proyecto ambicioso que suponía el diseño, desarrollo y construcción de varias decenas de buques de combate de última generación, pero que no llegó a superar la fase inicial de definición, al abandonarlo Francia, Italia y Reino Unido en 1989, lo que llevaría a la cancelación del programa poco después. Como causas fundamentales del fracaso estuvieron las insuperables dificultades para armonizar los requisitos exigidos por cada marina militar y el reparto de trabajo entre los astilleros nacionales, problemas que siguen lastrando en la actualidad cualquier programa de cooperación en el ámbito naval. Cabe deducir de ello que los sistemas navales completos no son el método más adecuado para lograr la cooperación industrial multinacional, debido a las irreductibles posiciones de cada marina al fijar los requerimientos operativos de los buques que precisa y a la propia complejidad técnica de estos (98).

No todo han sido fracasos, algunos programas menos ambiciosos que los anteriores sí han tenido éxito, sobre todo los de carácter bilateral, por la menor dificultad para aunar posiciones en cuanto a requisitos operati-

(97) ROS, J. y PRICE, M. (1999): *"Perspectivas de consolidación de la industria de la defensa"*, en RED, n.º 141, suplemento "Industria de defensa".

(98) GARCÍA ALONSO, obra citada, págs. 143-144.

vos y reparto de trabajos. Entre ellos cabe citar los dos programas hispano-holandeses para la construcción de tres buques anfibios LPD, clase Róterdam (99), y de dos AOR, clase Patiño (100), diseñados y desarrollados de forma conjunta por Royal Schelde y Bazán.

La segunda modalidad, en la que se habían puesto grandes esperanzas, ha tenido también resultados decepcionantes. Se pensó que ante la escasa eficacia de la cooperación multinacional para lograr la construcción de una serie homogénea de buques, la colaboración podría conseguirse más fácilmente en las áreas de subsistemas claves para el buque de combate, dejando la construcción de la plataforma y la integración de esos subsistemas en la misma a los astilleros de cada país. Sin embargo, tampoco en este caso los resultados han sido brillantes. Tenemos dos casos bastante paralelos, ambos de carácter trilateral, para construir fragatas FFG (polivalentes, pero con muy desarrolladas capacidades antiaéreas de defensa de zona). El primer programa, conocido como fragata TFC (Trilateral Frigate Cooperation), iniciado en 1993, proyectaba el diseño y construcción por Alemania, España y Holanda de más de una decena de unidades. En este caso fue España la que en la fase de definición del proyecto –junio de 1995– decidió abandonar el programa cuando solo se había cubierto el 30 por 100 de los objetivos de colaboración previstos. La causa del abandono fue el retraso del sistema antiaéreo APAR, fundamental en el proyecto TFC, con los riesgos en cuanto a plazos y costes que ello suponía. La Armada Española optó por el excelente y probado sistema AEGIS, de Lockheed Martin, que le ha permitido disponer en el verano de 2005 de tres unidades operativas y una a punto de ser entregada de la clase F-100, considerada como la mejor fragata occidental del momento (101). Los programas de las

(99) Un LPD (Landing Platform Dock) es un buque de desembarco, o mejor, de proyección de fuerza, dotado de plataforma para helicópteros y dique para lanchas de desembarco. Aunque España construyó dos unidades y Holanda solo una, el buque holandés da nombre a la serie por botarse unos meses antes (febrero de 1997) que el “Galicia” (julio de 1997). Ver, WERTHEIM, E. (compiled); (2005): *“Combats Fleets of the World 2005-2006”*, Naval Institute Press, Annapolis, Maryland; págs. XIII, 496 y 737-738.

(100) Un AOR es un buque auxiliar para el combate, que acompaña a una fuerza naval para reabastecerla de combustibles, munición, agua, alimentos frescos o refrigerados, lubricantes, repuestos, etc. En este caso da nombre a la serie el buque español, que entró en servicio unos meses antes (junio de 1995), que el holandés (septiembre de 1995). Ver, WERTHEIM, obra citada, págs. XIII, 499 y 741.

(101) Ver, BAKER, A. D. (2002): *“Spain wants to play big”*, en “Proceedings”, marzo. En el momento en el que se redactan estas líneas, la F-101 forma parte del Grupo de Combate del portaaviones norteamericano CVN-71 “T. Roosevelt”, dentro de un programa demostrativo de su capacidad para ser interoperativa con los buques de la mas poderosa Marina del mundo.

fragatas clase 124, alemán, y De Zeven Provinciën, holandés, derivados del TFC, están algo más retrasados.

Los excelentes resultados conseguidos por el constructor español –primero E. N. Bazán, luego Izar, actualmente Navantia- que ha sido capaz de integrar en una plataforma naval de 6.000 t un sistema de la complejidad del AEGIS –hasta ahora solo en buques de combate de más de 9.000 t (102)– junto con sistemas nacionales, le permitieron a la sociedad estatal española la exportación –contrato firmado el 24 de junio de 2000, en Bergen– de cinco fragatas a Noruega (103), dotadas del citado sistema de defensa aérea y la formación, con Lockheed Martin y Bath Iron Works, del consorcio AFCOM, para la venta en el mercado internacional de buques con el sistema AEGIS, uno de los casos de éxito en la cooperación trasatlántica.

El otro proyecto conjunto parcial ha sido el de la fragata FFG Horizon, también tripartito, con Francia, Italia y Reino Unido como socios, saldado con escasos resultados. Iniciado a comienzos de la década de los noventa, como el TFC, tras el fracaso de la NFR-90, languideció durante años, abandonándolo el Reino Unido en 1999. Francia e Italia han continuado en el programa que ha visto disminuido en número de unidades a solo cuatro, dos por país. Su retraso es, además, notorio respecto a los buques derivados del TFC, pues aún no está operativa ninguna fragata de la clase Horizon.

Ha sido en la tercera de las modalidades de cooperación naval militar donde se han producido más éxitos. Aquí es donde habría que incluir el antes citado consorcio AFCOM, aunque sea más trasatlántico que europeo, y el consorcio Scorpene, formado por la DCN francesa y la española (y también estatal) Navantia. El objetivo de este consorcio ha sido el de concurrir al mercado internacional con el submarino convencional del mismo nombre, obteniendo hasta ahora bastante éxito tras haber construido y entregado dos unidades a la Marina de Chile (104) y tener en construcción otras dos unidades para la Marina de Malasia (105).

(102) Como los cruceros clase Ticonderoga y los destructores clase Arleigh Burke, ambos norteamericanos, y los clase Kongo, japoneses.

(103) De las cuales, una ya ha sido entregada, otra botada y el resto en los primeros estadios de construcción.

(104) El contrato se firmó el 27 de diciembre de 1997.

(105) El contrato se firmó el 5 de junio de 2002.

Dentro de esta modalidad de cooperación también están el consorcio entre la firma alemana HDW y la sueca Kockums, o el Viking Submarine Consortium, entre la danesa Danyard, la noruega Kongberg y el grupo sueco Celsius (propietario del astillero Kockums). Denominador común en ambos casos es el intento de construir submarinos convencionales para la exportación y el mercado interno, así como los nulos resultados hasta ahora cosechados.

LA COOPERACIÓN INDUSTRIAL MILITAR EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LOS SISTEMAS TERRESTRES

En este campo del armamento es donde se han dado menos avances en la cooperación industrial militar europea, algo que puede explicarse por toda una serie de razones. En primer lugar, por su, en general, menor contenido tecnológico, por lo que las exigencias de inversión en I+D son notablemente inferiores a las precisas para el desarrollo de sistemas de armas aéreos o navales. En este sentido, el sector del armamento terrestre siempre se ha considerado el hermano pobre dentro de la industria de defensa, bastante alejado de los avances tecnológicos que incorporan aviones y misiles, o del equipamiento electrónico y de comunicaciones de las plataformas navales. En segundo término, el coste unitario es bastante más bajo que en los sectores aeronáutico y naval, por lo cual, las series de producción son mucho más amplias. En definitiva, la fabricación de armamentos terrestres –excepto en los casos de carros de combate, artillería de grueso calibre y blindados- está al alcance de un amplio abanico de países, por lo que la cooperación internacional, sin dejar de ser útil, no es tan necesaria como en otros ámbitos de la industria de la defensa.

El hecho de ser bastante asequible la fabricación de armamento terrestre, sobre todo para países con un grado de industrialización medio y alto, como los europeos, ha dado lugar a una proliferación de oferentes en un mercado muy fragmentado por las fronteras nacionales. Sin embargo, esta situación ha propiciado una tendencia a la concentración industrial -vía absorciones y fusiones- más que un impulso hacia la cooperación internacional. En todo caso, ésta se ha dado, aunque la importancia y el número de programas cooperativos es muy inferior al que se da en los otros ámbitos de la industria de la defensa europea. Haremos una breve glosa de ellos.

El programa Pizarro/Ulan se inició en 1988 entre la empresa española Santa Bárbara y la austriaca Steyr (106), para el desarrollo y producción de un vehículo blindado de infantería, de cadenas, que inicialmente –en la fase de prototipo- recibió el mismo nombre que el consorcio: ASCOD. En España, donde recibe el nombre de Pizarro, se contrató un primer pedido de 144 unidades en febrero de 1996, ya operativas en los batallones mecanizados. Un segundo contrato para fabricar 212 unidades (en el que se incluían vehículos derivados de recuperación, ingenieros, etc.) se autorizó el 9 de septiembre de 2003. Austria, por su parte, también tiene en fabricación un pedido de 112 blindados Ulan, prácticamente similares a los españoles Pizarro. En resumen, la demanda total real hasta el momento actual es de 468 unidades, cifra que debe considerarse baja, aunque existe la posibilidad de un tercer contrato por parte del Ministerio de Defensa español, contrato previsto cuando se inició el programa a mediados de la década pasada, pero de dudoso futuro.

Más reciente e importante es el programa Boxer de vehículo blindado multipropósito de ruedas, que desarrollan conjuntamente Alemania, Holanda y Reino Unido (tras el abandono de Francia, otra constante en los programas europeos de cooperación), recibiendo también el complicado nombre de GTK/PWV/MRAV, según la denominación que tiene en cada uno de los países participantes. Está gerenciado por la OCCAR y la producción estimada es de 2.500 unidades. También Italia y Reino Unido han llegado a un acuerdo de colaboración, en el que intervienen las sociedades IVECO y Alvis, para el diseño y desarrollo de un vehículo ligero blindado modular, de ruedas, para uso general (107).

Otros programas, como los de tipo bilateral basados en la fabricación de las versiones más avanzadas del magnífico carro de combate alemán Leopard 2, cuyo éxito en el mercado europeo es realmente extraordinario (108), están a caballo entre la cooperación y la cofabricación. Nos referi-

(106) En la actualidad ambas sociedades, adquiridas por la norteamericana General Dynamics en los años a caballo del cambio de siglo, forman parte de su filial europea GD European Land Combat System.

(107) Ver NAVARRO GIL, E. G. (2003): *“Análisis de la industria de defensa terrestre en Europa”*, en *“La industria europea de defensa: presente y futuro”*, Cuaderno de Estrategia n.º 121, IIEE, M.º de Defensa, Madrid, pág. 93.

(108) De los cuatro carros de combate últimamente fabricados en Europa, es el único adquirido por otro país del continente, concretamente por nueve naciones: Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Holanda, Noruega, Polonia y Suecia. De aquí su merecido apodo de eurocarro.

mos al programa hispano-alemán Leopard 2E (109); al germano-holandés, para transformar los Leopard 2 A5 a la versión A6 (110); y al germano-sueco Srtv 122 (Leopard 2 en la versión específica S) (111).

(109) Con la germana Krauss Maffei Wagemann (KMW) y GD-Santa Bárbara Sistemas, como contratistas principales; participando además por parte española las firmas Indra, Navantia, Amper, SAPA y Electroop.

(110) Con KMW y la holandesa RDM.

(111) Con KMW y la firma sueca Hagglunds.

CAPÍTULO CUARTO

LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS ESTADOS UNIDOS Y RUSIA. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS ESTADOS UNIDOS Y RUSIA. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

POR JOSÉ MORALES ALONSO

INTRODUCCIÓN

Hace unos meses Ana Palacio indicaba en una conferencia en el club Siglo XXI que la libertad y la seguridad de los europeos se pueden representar mediante tres círculos concéntricos: un primer núcleo interior que es el espacio común de libertad, seguridad y justicia, un segundo círculo constituido por la política de vecindad de la Unión y un tercero exterior en el que se incluyen las relaciones de la Unión con el resto de naciones. En los círculos intermedio y exterior brillan con luz propia dos de las relaciones exteriores de mayor importancia para la Unión, las establecidas con la Federación Rusa y con los Estados Unidos (1). La importancia que tienen para la Unión Europea ambas naciones se refleja en la consideración de socio estratégico de Europa que ambos merecen, en los cauces institucionales específicos establecidos para tratar diversas materias de carácter político y estratégico, así como en la existencia de ciertos paralelismos en los planteamientos de la Unión frente a ambos. En todo caso, existen también notables diferencias entre ambos socios estratégicos y es preciso resaltar que la relación de los europeos con los Estados Unidos es la que tiene una historia más larga y un mayor peso específico. Tanto una como otra serán tratadas en el presente capítulo.

(1) Discurso de Ana Palacio en el Club Siglo XXI el 17 de noviembre de 2004.

LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS ESTADOS UNIDOS

Las relaciones entre Europa y los Estados Unidos tienen una importancia extraordinaria desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo y están firmemente ancladas en una historia y una base cultural común, una sólida comunidad de valores y una gran convergencia de intereses múltiples: estratégicos, económicos, comerciales, de seguridad etc. Entre estos últimos merece la pena resaltar por su volumen e intensidad los intereses económicos así como los aspectos relativos a seguridad y defensa, materializados mediante el vínculo trasatlántico: el compromiso formal por el que la seguridad de Europa y Norteamérica se hayan ligadas permanentemente. (Conviene aclarar que cuando a lo largo de este capítulo citemos el vínculo trasatlántico lo haremos en sentido amplio y no necesariamente nos referimos a las relaciones de seguridad y defensa).

En los epígrafes que siguen intentaremos analizar cuáles son las principales tensiones que enfrentan en la actualidad a los socios trasatlánticos, pues esta es una cuestión vital y de gran actualidad. No obstante antes de llegar a ese punto, haremos dos recorridos con distinto propósito. El primero de ellos es un repaso sobre diferentes aspectos del vínculo trasatlántico, con algunos datos y consideraciones relativos a valores y cultura, economía, estrategia de seguridad aspectos institucionales etc. Su objetivo es apreciar en toda su dimensión la entidad real de los intereses comunes que compartimos con los norteamericanos. El segundo es una perspectiva histórica de los dos aspectos que hemos mencionado arriba: los económicos y los de seguridad, con el ánimo de recordar que las actuales diferencias entre europeos y norteamericanos no son ni mucho menos algo nuevo. El propósito común de estos dos recorridos es no perder de vista que deberíamos aplicar un principio de importancia relativa a la valoración de las tensiones trasatlánticas.

Cultura y valores: “la masa sumergida del iceberg”

Los lazos históricos entre Europa y los Estados Unidos están en la misma génesis de estos últimos como nación. La emigración europea a los Estados Unidos durante los últimos 200 años no solo ha contribuido al rápido desarrollo de la población norteamericana sino también a la traslación de las ideas y cultura europeas. En 1820 unos 15.000 europeos emigran anualmente a los Estados Unidos, hacia 1850 son unos

260.000, la cifra alcanza los 520.000 hacia 1880 y a comienzos del siglo XX sobrepasa el millón de personas al año (2). Aún hoy en día, el número de residentes en Norteamérica nacidos en el extranjero alcanza los 34 millones, es decir el 12 por ciento de la población total. El 53% de ellos son naturales de Latinoamérica y el 14% europeos, por lo que podemos hablar de un fenómeno relativamente reciente de “hispanización de la inmigración” (3). Aunque las minorías hispanas han experimentado algunos problemas de integración en la sociedad norteamericana y pese a que algunos analistas de origen sajón (Brzezinski, Huntington) consideran a la cultura latinoamericana como algo eminentemente distinto de la cultura europea, no se puede negar el origen e influencia netamente europea de Sudamérica. Por otro lado, la riqueza de los hispanos en Estados Unidos está creciendo a un ritmo de entre el 8 y el 10%, el más alto junto con el de los asiáticos, y ya constituyen el grupo minoritario con mayor poder adquisitivo (4). Con el aumento del poder económico e influencia latina en la sociedad norteamericana se acrecienta también el carácter hispánico del vínculo trasatlántico, aunque sea de manera indirecta. Este hecho entraña consecuencias no son desdeñables para España y nuestra política exterior.

Pese a que existe una innegable base cultural compartida entre la sociedad europea y norteamericana con frecuencia se tiende a resaltar más las diferencias que los aspectos comunes. En este sentido la percepción que tenemos de nuestras discrepancias se puede asimilar la visión que tenemos de un iceberg contemplado desde un barco. La inmensa masa que sustenta el conjunto permanece bajo la superficie del agua y no podemos percibir ni su forma ni su tamaño. En su lugar vemos una montaña de hielo, muy grande ciertamente, pero que tan solo constituye un 10% del total. De la misma manera, cuando europeos y norteamericanos nos centramos en nuestras diferencias de criterio a veces no recordamos que estas tienen una importancia relativa pequeña comparada con el acervo cultural que compartimos, no percibimos esa gran “masa sumergida” de valores y caracteres comunes ni apreciamos su importancia. La actitud ante aspectos como la pena de muerte, el papel del estado y su responsabilidad ante el individuo; la intensidad y el alcance de

(2) CHAUPRADE, AYMERIC. «Géopolitique. Constantes et changements dans l’histoire». Editorial Marketing S.A. 2003.

(3) Datos de la oficina del censo norteamericano de 22 de febrero de 2005. <http://usinfo.state.gov/usa/diversity/>

(4) <http://www.celent.com/PressReleases/20030128/Minority.htm>

nuestras creencias religiosas en la esfera privada; la pobreza, el derecho de injerencia, el respeto de las instituciones internacionales y un largo etc son esa montaña de hielo que asoma por encima de la superficie, de proporciones considerables, pero relativamente pequeña. Por otro lado, y según valoraciones que se apoyan en estudios de varios años, incluso en estos puntos se pueden descubrir entre las distintas naciones de Europa extremos de percepción y valores más alejados entre sí que la distancia que separa la media europea de la media norteamericana (5). Podríamos decir que con carácter general la sociedad norteamericana sostiene actitudes más tradicionales frente a una Europa más liberal.

En este sentido, y para tener una de las rentas per cápita más altas del mundo, los Estados Unidos son una nación un tanto atípica, más religiosa, con un menor desarrollo de valores seculares y postmaterialistas que otras naciones de renta similar y quizá en este fenómeno residan gran parte de su auto confianza, su idealismo, su empuje moral y su convicción. En todo caso parece claro que no hay una gran separación espiritual entre ambas orillas del Atlántico. La línea de fractura está en otro lado, superpuesta con la falla de desarrollo económico, la divisoria entre países ricos y países pobres. Y ello es lógico, pues los valores de las sociedades económicamente prósperas han ido evolucionando en una dirección parecida y previsible mientras que las sociedades más atrasadas se aferran a sus valores y creencias tradicionales dando lugar en ocasiones a fenómenos de reacción contracultural. Con frecuencia la expansión cultural del primer mundo, especialmente si se apoya como la norteamericana en un control mayoritario del mercado audiovisual y de comunicaciones, se percibe como una agresión, un modelo que no da solución a los problemas del tercer mundo, una suerte de neocolonialismo cultural.

En el campo de las relaciones internacionales, el pensamiento norteamericano oscila entre el idealismo y el realismo encarnados respectivamente en los ideales de los presidentes Wilson y Roosevelt. Sin embargo la mayor parte de los pensadores geopolíticos norteamericanos del siglo XX (Kennan, Spykman, Kissinger, Brzezinski) se han decantado decididamente por el realismo, es decir han aportado una visión eminentemente geopolítica de los Estados Unidos. La política exterior norteamericana está presidida por este realismo unido al conocido pragmatismo sajón, si

(5) LAMO DE ESPINOSA, EMILIO. «¿Una diferencia que marca la diferencia? Valores y cultura en Europa y los Estados Unidos». Cuaderno de Trabajo 2005/8 del Real Instituto Elcano.

bien viene siempre acompañada por una buena dosis de idealismo, un conjunto de valores y principios democráticos derivados de un convencimiento genuino y que han aportado un valor añadido real en la historia. La cuestión de los valores y la ideología es de gran relevancia en el campo de la seguridad y defensa, entre otras cosas porque la definición de riesgo o amenaza está estrechamente vinculada con las percepciones de las distintas sociedades. Hablaremos de ello más adelante.

Las relaciones institucionales.

En el plano institucional, las relaciones entre los Estados Unidos y la Europa Común se iniciaron en 1990, con la Declaración Trasatlántica. En la misma se establecía un compromiso de información y consulta de la Comunidad Europea (y sus estados miembros) con los Estados Unidos en materias de carácter político y económico con la finalidad de acercar al máximo sus posiciones. Merced a esta declaración los socios trasatlánticos buscarían una estrecha coordinación en las organizaciones internacionales apropiadas y ante los desafíos de carácter transnacional: terrorismo, narcotráfico y lavado de dinero, crimen internacional, protección del medio ambiente y proliferación de misiles y armamento nuclear, bacteriológico y químico. En diciembre de 1995, siendo presidente de turno de la Unión Europea Felipe González, los Estados Unidos y Europa renovaron este compromiso firmando la Nueva Agenda Trasatlántica (NTA) junto con un Plan de Acción Conjunta (Joint Action Plan, JAP) en la Cumbre CE-EEUU celebrada en Madrid. Esta nueva agenda trasatlántica completaba la Declaración Trasatlántica de 1990, creando un marco institucional de relaciones de alto nivel con lo que entonces era la Comunidad Económica Europea para gestionar las principales diferencias trasatlánticas. Desde entonces se celebran cumbres anuales entre los Estados Unidos y la Unión Europea, que reúnen al Presidente de los Estados Unidos, al Presidente de la Comisión Europea, al Jefe de Estado o Gobierno que ostenta la presidencia y al Alto Representante del Consejo de la Unión Europea para política exterior y de seguridad. El entramado institucional de las relaciones trasatlánticas se completa con otros organismos o autoridades subordinadas, como el SLG (“Senior Level Group”) o reuniones de Directores Políticos (Presidencia, Comisión y Secretaría General del Consejo Europeo), encargado de establecer directrices políticas y hacer el seguimiento de las Cumbres, el Comité de Relaciones Trasatlánticas (COTRA), distintos grupos de trabajo sectoriales etc.

El objetivo de las cumbres es impulsar la acción conjunta de europeos y norteamericanos en las áreas de economía, comercio y seguridad con cuatro ejes de actuación principales: promover la paz y la estabilidad, la democracia y el desarrollo en todo el mundo; responder a los desafíos globales; contribuir a la expansión del comercio mundial y a unas relaciones económicas más cercanas y tender puentes a ambos lados del Atlántico. A lo largo de estos años de existencia de la NTA se han tratado cuestiones muy diversas, como las relaciones comerciales, la cooperación en asuntos de justicia fronteras y seguridad en los transportes, la lucha antiterrorista y contra la proliferación de armas de destrucción masiva, el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa, problemas medioambientales como el calentamiento global, el suministro energético mundial, la lucha contra el SIDA, la búsqueda de posiciones comunes en las rondas del GATT etc.

El compromiso norteamericano en la defensa de Europa

En lo relativo a seguridad y defensa no podemos olvidar que los Estados Unidos han apoyado y defendido la libertad de Europa en las dos guerras mundiales y que se comprometieron igualmente con la seguridad y defensa del viejo continente durante la guerra fría, sosteniendo un compromiso político y estratégico que implicaba un considerable esfuerzo económico y militar. Tras la segunda guerra mundial los temores europeos por la percepción de una creciente amenaza soviética contribuyeron a la creación de los cimientos de la defensa común europea, dando lugar a la firma del tratado de Bruselas el 4 de marzo de 1948 por el que se creaba la Unión Europea Occidental (UEO) alianza defensiva puramente europea. Sin embargo la voluntad común europea y los medios entonces disponibles para su defensa eran del todo punto insuficientes para hacer frente a la fuerte presencia militar en el este de Europa. La situación era de una enorme desventaja convencional, ya que la Unión Soviética mantenía movilizado un cuantioso contingente de unos seis millones de hombres. Por ello los europeos acogieron con entusiasmo el apoyo norteamericano al proyecto de una alianza defensiva trasatlántica, incluso a costa de poner a hibernar a la recién creada UEO, pues ello ponía de su lado la supremacía nuclear norteamericana y equilibraba la balanza (6).

(6) La resolución del presidente del Comité de Asuntos Exteriores del Senado: Arthur Vandenberg (11 de Junio de 1948) proponía organizar progresivamente de alianzas colectivas y regionales para la defensa individual y colectiva contra la URRSS, proporcionando armas y apoyo a dichas organizaciones.

Con la firma del tratado de Washington el 4 Abril de 1949 nació la OTAN, el mismo año que los soviéticos realizaban su primer ensayo atómico. Desde sus inicios esta organización ha sido garantía indiscutible de la defensa del territorio europeo y algo más que con frecuencia olvidamos: el Consejo Atlántico se ha convertido en un foro privilegiado de consultas políticas y militares al más alto nivel, no sólo de los europeos con los norteamericanos, sino también entre las propias naciones europeas. Es probable que la Organización Atlántica haya ayudado a cimentar la construcción europea desde su nacimiento, complementando a otros foros de consulta y concertación puramente europeos. Aún hoy día, cuando la amenaza se ha matizado y transformado, la OTAN continúa jugando un papel esencial en la defensa del continente europeo.

A primeros de los 90 y tras el largo paréntesis de la guerra fría, la defensa militar de Europa cedió paso a enfoques cooperativos de la seguridad, como el desarme y control de armamentos y las medidas de confianza, junto con operaciones de gestión de crisis y mantenimiento de la paz. Estos nuevos cauces para la seguridad venían acompañados de riesgos e incertidumbres que sustituían a la amenaza tradicional y para hacerles frente los aliados comenzaron a adaptar su doctrina: el Consejo Atlántico de Londres de 1990 aprobó la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, que supondría el refuerzo del carácter político de la alianza y la transformación del dispositivo defensivo en Europa y que marcaría el inicio de una actitud más proactiva en materia de seguridad. (7)

Desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 han irrumpido con fuerza en el panorama estratégico mundial las amenazas aisladas o combinadas del terrorismo mundial de origen fundamentalista y la proliferación de armas de destrucción masiva. La combinación de estas dos amenazas, es decir la posibilidad de que grupos terroristas accedan a medios de destrucción masiva, es una preocupación que ha sido calificada por Javier Solana como una “auténtica pesadilla”. Estas nuevas amenazas han cambiado las reglas del juego y han modificado radicalmente, están modificando aún, los parámetros de las relaciones internacionales. Son los norteamericanos quienes han impulsado con más energía y decisión un cambio de prioridades en la agenda mundial para hacerles frente, pero Europa también ha reconocido su

(7) Concepto Estratégico de la OTAN de 1991, posteriormente modificado por el CE de 1999.

importancia y gravedad y podemos afirmar que este reconocimiento es un claro elemento de consenso trasatlántico: la atención prioritaria a la lucha contra estos peligros se ha recogido tanto en la Estrategia Nacional de Seguridad norteamericana como en la Estrategia Europea de Seguridad (8). Además este consenso es más fuerte que las divergencias en torno a la manera de hacer frente a estos problemas. Así en la reciente cumbre bilateral de los Unidos y la Unión Europea se declara oficialmente que *“la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, unida al riesgo de que dichas armas puedan ser adquiridas por los terroristas es nuestro mayor desafío de seguridad”* (9).

La ONU también ha tomado conciencia de estos peligros y de su importancia como motor de la imprescindible reforma de esta organización. Así se reconoce en el informe encargado por el Secretario General al grupo de alto nivel para la reforma de Naciones Unidas en donde se ha identificado al terrorismo y las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas como dos de las seis amenazas principales que deben preocupar al mundo durante los próximos decenios (10). Además, con un planteamiento más operativo, la resolución 1540 de 2004 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha creado un comité que está trabajando para dar recomendaciones en esta materia.

El aspecto económico del vínculo trasatlántico.

Desde un punto de vista económico Europa y los Estados Unidos constituyen el bloque más importante del mundo. Entre ambos cuentan con el 42% de la riqueza mundial a repartir entre algo más del 10 % de la población del globo y son responsables de alrededor del 40% del comercio exterior. También son la mayor fuente y destino de la Inversión Extranjera Directa mundial, con un 54% del total mundial de inversión reci-

(8) La estrategia norteamericana dedica los capítulos 3 y 5 al terrorismo global y la proliferación «The National Security Strategy of the United States of America» de 17 de septiembre de 2002. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>. El documento de estrategia europea las incluye en primer lugar de la lista de amenazas. «Una Europa segura en un mundo mejor». Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre de 2003.

(9) Cumbre Unión Europea Estados Unidos. Declaración conjunta relativa a la cooperación en la lucha contra el terrorismo y la proliferación. 25 de junio de 2005.

(10) Informe del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.

bida y un 67% del total mundial de inversión efectuada en el exterior, excluyendo de todos estos datos los intercambios intraeuropeos (11). Ahora bien por elevada que sea la importancia económica mundial del bloque euro atlántico el aspecto más relevante de cara a nuestro análisis es el grado de integración de ambas economías, o lo que es lo mismo, la influencia económica mutua entre ambos socios: el intercambio de mercancías y servicios entre las dos orillas del Atlántico alcanza un valor de unos dos billones de Euros cada día.

Estados Unidos es el mayor inversor extranjero en Europa y recíprocamente Europa es el mayor inversor extranjero en USA. En el año 2000 las empresas norteamericanas radicadas en Europa eran responsables del sostenimiento de 4,1 millones de puestos de trabajo y las empresas europeas en Estados Unidos daban trabajo a 4,4 millones de norteamericanos etc. Merece la pena resaltar que este rápido crecimiento de las inversiones recíprocas y por lo tanto de la integración económica entre Europa y los Estados Unidos se ha disparado a partir de la década de los noventa, es decir, la interdependencia y exposición entre ambas economías ha aumentado más en el periodo en el que se ha comenzado a cuestionar la solidez del vínculo trasatlántico.

LAS DIFERENCIAS TRASATLÁNTICAS: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA.

Esta formidable historia de éxito en las relaciones trasatlánticas, olvidada a veces de forma intencionada, no ha estado exenta de dificultades y desencuentros y probablemente seguirá siendo así en el futuro. Es ilusorio pensar que una buena base común garantiza una relación sin problemas pues las naciones actúan en un mundo crecientemente complejo y globalizado en función de intereses y condicionamientos a veces irreconciliables. Esta afirmación, que es válida para las relaciones trasatlánticas, también lo es a la hora de explicar las dificultades para formular políticas comunes en el interior de la Unión Europea. Trataremos de dar una perspectiva histórica a esta afirmación, repasando algunos de los problemas que ha experimentado el vínculo trasatlántico en los aspectos que consideramos más importantes, la estrategia de seguridad y defensa y las relaciones económicas.

(11) European Union Fact Sheet: <http://europa.eu.int>. Datos del año 2002.

Estrategia de seguridad y defensa.

La segunda guerra mundial modificó la relación de poder entre Europa y los Estados Unidos tanto por el extraordinario crecimiento económico norteamericano durante el periodo de guerra como por la devastación de las potencias europeas. En los primeros años de la posguerra no se ponía en cuestión la superioridad militar y económica norteamericana. El apoyo norteamericano y la disuasión nuclear permitían que Europa occidental mantuviera un nivel razonable de gastos de defensa compatible con su desarrollo económico y los europeos admitían con más o menos matices la estrategia de contención norteamericana, institucionalizada en el territorio europeo mediante la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Las naciones europeas habían visto reducida sensiblemente su importancia geopolítica en el nuevo orden surgido de la posguerra, como se puso de manifiesto en 1956, cuando la intervención francobritánica en Suez, detenida por la mediación de las dos superpotencias, marcó los límites a la autonomía estratégica de los europeos. En buena lógica una relación trasatlántica desequilibrada debería evolucionar hacia un plano de mayor igualdad al compás de la recuperación económica de Europa y cuando los aspectos de seguridad empezaran a perder importancia relativa en las relaciones internacionales. Tarde o temprano debería producirse un reajuste en las relaciones.

El año 1953 los aliados acordaron pedir a Norteamérica armas nucleares de corto alcance para compensar la inferioridad militar convencional, que llegó a ser de 1 a 20 en los peores momentos. En aquella época, el despliegue de armamento nuclear en Europa tenía una importancia relativamente pequeña pues se producía en el marco de una aplastante superioridad nuclear norteamericana. Con el paso del tiempo y a medida que se iba alcanzado el equilibrio nuclear entre ambos bloques las armas nucleares en suelo europeo habrían de convertirse en un elemento de desacuerdo entre aliados, dada la lógica resistencia europea a asumir la posibilidad de un enfrentamiento nuclear (denominado “táctico”) en su territorio. Hacia 1957 una serie de avances tecnológicos en la Unión Soviética, obtención de la bomba H, lanzamiento del Sputnik, desarrollo de los misiles intercontinentales soviéticos, pusieron cerco a la inmunidad territorial de los EEUU. La Unión Soviética demostraba que era capaz de alcanzar con sus armas cualquier punto del planeta y con ello finalizaba la “santuarización”, es decir la inmunidad del territorio norteamericano. Esta evolución de las capacidades nucleares soviéticas vino acompañada de

modificaciones en la doctrina nuclear aliada. De la estrategia de la “represalia masiva” de 1956 (basada en la supremacía nuclear norteamericana) se evolucionaría hacia la estrategia de la “respuesta flexible” de 1967, en la que buscaba la disuasión mediante la incertidumbre sobre la respuesta que se daría a cualquier ataque. Con ello se asumía la posibilidad de una intervención nuclear en respuesta a una agresión convencional soviética, intervención que presumiblemente tendría lugar en territorio europeo. Sin embargo la equiparación en cuanto a medios de lanzamiento y la proliferación en el número y potencial destructivo de cabezas nucleares llevaría a una situación de facto conocida como la “destrucción mutua asegurada” (MAD) disuasión basada en la certeza de la destrucción de ambos contendientes en caso de ataque nuclear. El acrónimo en inglés de esta situación (loco) era bastante significativo y mostraba la irracionalidad de este planteamiento, aunque como se trataba de un juego perdedor – perdedor, resultó eficaz para congelar la situación. Esta coyuntura sembró dudas en algunos países europeos, especialmente Francia, respecto al compromiso norteamericano en defensa del suelo europeo y respecto a la idoneidad de estos planteamientos. Francia abandonaría la estructura militar de la Alianza Atlántica en 1966, acuñando una doctrina nuclear propia distinta de la imperante en la OTAN, aunque también sobre la base de un juego perdedor – perdedor. (12)

La creciente presión de los gobiernos y las opiniones públicas de los países europeos, cada vez más inclinadas en favor de la concertación con el bloque del este y de los procesos de desarme, condicionaron los debates en torno a la seguridad de Europa y al empleo del armamento nuclear en su territorio y marcaron el inicio del cambio en las relaciones entre bloques. En este marco hay que entender la apertura hacia el este propiciada por el canciller alemán socialdemócrata, Willy Brandt con la “Ostpolitik”. Más tarde, durante la época del presidente Reagan, la iniciativa de defensa estratégica puso de manifiesto la desventaja en el plano estratégico y tecnológico de la Unión Soviética, preludio inmediato de su agotamiento, así como la diferencia creciente entre los planteamientos estratégicos norteamericanos y europeos.

Con el derrumbamiento de la Unión Soviética desapareció repentinamente la amenaza para los aliados, con consecuencias difíciles de predecir. Europa perdía gran parte del peso geopolítico que tenía para los nor-

(12) Disuasión mínima, es decir una capacidad nuclear limitada, pero acompañada de una respuesta nuclear asegurada en caso de ataque a territorio francés.

teamericanos durante la guerra fría y ambos socios tendrían que reestructurar sus relaciones estratégicas en ausencia de una amenaza masiva y previsible. En este nuevo contexto de seguridad la descomposición de Yugoslavia puso a prueba la solidaridad entre aliados, dejando patente la división de los europeos, su escasa capacidad para hacer frente a la crisis y las reticencias norteamericanas para implicarse en el conflicto: los Estados Unidos no se decidirían a intervenir hasta 1994, un año después del cambio de administración norteamericana. De paso, la guerra de los Balcanes también reveló las limitaciones políticas y operativas de la ONU para hacerse cargo de un dispositivo militar complejo en una operación de pacificación. Cuando los Estados Unidos tomaron por fin la decisión de intervenir militarmente para poner término al conflicto lo harían en el marco de la Alianza Atlántica como organización política y de seguridad.

Los esfuerzos de los norteamericanos en la guerra contra el terror han sido la última fuente de desavenencias entre aliados en materia de seguridad y han producido de paso una gran división entre los propios europeos. Más adelante volveremos sobre este punto.

El orden económico mundial:

“It is economy, stupid” (Bill Clinton, para resaltar la importancia de este aspecto durante su primera campaña electoral a la presidencia)

Si nos centramos en el plano económico, tras la segunda guerra mundial Norteamérica apostaba por una visión liberal de la economía internacional basada en la cooperación entre naciones, con mercados abiertos, monedas convertibles, estabilidad en los tipos de cambio, facilidad para los movimientos de capital, primacía de la iniciativa privada y alto nivel de empleo. Se trataba en definitiva de superar el aislacionismo y proteccionismo económico generalizado de la época de entreguerras. Para lograr estos objetivos se estableció en la conferencia de Bretton Woods de 1944 un sistema internacional de cambios fijos por el que todas las monedas deberían mantener a través del oro una paridad fija con el dólar. El Fondo Monetario Internacional y el Bando mundial eran los organismos garantes de este modelo. Este sistema de cambios monetarios fijos estaba vinculado con el papel preponderante de los Estados Unidos en el orden económico mundial, pues su estabilidad dependía de la balanza de pagos norteamericana: con déficit de la misma las reservas internacionales de dólares crecerían, pero simultáneamente se socavaría la confianza económica internacional

debido a los desequilibrios comerciales de la primera potencia. Con superávits sostenidos de la balanza de pagos norteamericana no habría un problema de confianza, pero disminuirían peligrosamente las reservas de divisas en manos de terceros países. Además, la economía norteamericana no se veía obligada a ajustar sus desequilibrios, ya que podía financiarlos con su propia moneda que era la moneda de reserva. Estos problemas básicos del sistema llevarían a numerosas crisis cambiarias en los años sesenta, con ataques contra diversas monedas dólar, libra, franco y marco mediante compras especulativas de oro al precio fijado internacionalmente, lo que acentuó el problema de confianza en el sistema monetario internacional. Los norteamericanos se resintieron especialmente ante la postura francesa impuesta por De Gaulle de convertir en oro todos los excedentes franceses de la balanza de pagos, obligándoles a sostener con su divisa la cotización acordada. Como consecuencia de estas crisis, entre 1958 y 1968 las reservas de oro norteamericanas se redujeron a la mitad.

En 1971 el gobierno de Nixon adoptó una serie de medidas que rompían el nexo rígido entre el dólar y el oro y ello llevaría a la desaparición del sistema de cambios fijo en mayo de 1973, cuando los principales países decidieron la flotación generalizada de las monedas. A mediados de los 80, y pese a los mecanismos de concertación monetaria establecidos por las principales naciones, se produjeron nuevas diferencias entre aliados, esta vez con ocasión de la política monetaria expansiva norteamericana que produjo una excesiva depreciación del dólar y por tanto problemas de competitividad en los países europeos y Japón. Por su parte la creación del sistema monetario europeo y posteriormente la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria generó inquietudes del lado norteamericano, tanto por la incertidumbre respecto al resultado final del experimento como por considerar este proceso una manifestación del proteccionismo europeo.

En los últimos años, europeos y norteamericanos han experimentado abundantes diferencias en torno a cuestiones comerciales, posición en las sucesivas rondas del GATT, medidas no arancelarias de protección comercial, subvenciones a distintos sectores y productos, política agraria, sanciones comerciales etc. Por parte europea se recibió con viva inquietud la legislación sancionadora de carácter extraterritorial aprobada por el Congreso de EEUU: Ley de Sanciones contra Irán y Libia de 1996 (Ley D'Amato) y Ley Helms-Burton contra Cuba, que amenazaban con penalizar a cualquier empresa, sin distinción de nacionalidad, que tuviera negocios en estos países.

EL VÍNCULO TRASATLÁNTICO. LAS DIFICULTADES DEL PRESENTE

Como hemos podido constatar las actuales fricciones entre socios trasatlánticos no son un fenómeno reciente. La crisis en las relaciones trasatlánticas con ocasión de la intervención norteamericana en Irak ha agudizado el debate en torno a la solidez del vínculo trasatlántico, pero este debate no es nuevo. Además, las actuales diferencias entre Europa y los EEUU alcanzan a cuestiones de muy diversa índole y no solo en materia de seguridad y defensa: entre ellas podemos citar aspectos de índole estratégica (como el posible levantamiento europeo del embargo de armas a China o la manera de contrarrestar los planes de desarrollo nuclear de Irán y Corea del Norte), política (como el proceso de paz de Oriente Medio), jurídica (como el papel del tribunal penal internacional, la aplicación extraterritorial de las leyes nacionales o la detención de prisioneros en el marco de la guerra contra el terror), moral (como la aplicación de la pena de muerte), medioambiental (como el calentamiento global y el protocolo de Kyoto), comercial (como los subsidios a la industria aeronáutica, los plátanos o el acero y las barreras comerciales no arancelarias) y de otros muchos tipos. En cuanto al grado de importancia relativa de estos temas podemos descubrir desde aspectos poco relevantes, como simples desacuerdos de carácter técnico o normativo, hasta serias cuestiones de fondo o divergencias de planteamiento estratégico como el multilateralismo y el derecho de intervención en las relaciones internacionales, el deseo europeo de una mayor autonomía en los campos de seguridad y defensa, la lucha contra el terrorismo, el proceso de construcción política europea o el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa. Nosotros queremos aportar en las siguientes líneas algunas reflexiones en torno a estas divergencias de fondo, que son las que más amenazan la cohesión entre aliados trasatlánticos y que probablemente no se podrán superar si los europeos y los norteamericanos no mantienen viva la conciencia de que, pese a todo, la Alianza Atlántica es su activo estratégico más importante.

Las distintas percepciones. “Geopolítica norteamericana versus política europea común”

La importancia geopolítica de los Estados Unidos determina una concepción estratégica y unas percepciones en materia de seguridad forzosamente distintas de las de sus aliados europeos. Sus condiciones geo-

gráficas de relativo aislamiento le permitieron sostener desde principios del siglo XX un concepto geopolítico (teorizado por el almirante Alfred Mahan) propio de una potencia aeronaval y basado en la idea de proyección y control de los espacios marítimos, así como en la actuación a distancia del territorio propio. A mediados de siglo la teoría de la “contención” de los Soviéticos (“containment”) que inspiró George F. Kennan en un artículo sobre la URSS de julio de 1947 (13), implicaba igualmente la actuación en teatros alejados de los Estados Unidos con la idea de evitar a toda costa la confrontación directa, ejerciendo acciones en teatros secundarios o apoyando a las fuerzas locales en los mismos (Corea, Vietnam, Afganistán etc). La concepción actual de seguridad desarrollada por los Estados Unidos sobre esta base integra de manera natural la defensa de sus intereses a distancia y la salvaguardia o santuarización de su territorio propio. Aunque esta última noción se vio un tanto debilitada con la posibilidad de ataque con misiles intercontinentales en suelo norteamericano, el concepto no ha perdido su vigencia, como lo demuestra el “shock” producido por el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 y la puesta en marcha de fuertes mecanismos de blindaje fronterizo para contrarrestar las nuevas amenazas (no estatales, asimétricas y difíciles de controlar mediante medios militares clásicos). A todo ello hay que añadir la capacidad de innovación de la sociedad norteamericana, su flexibilidad, su ausencia de dogmatismo y su gran fe en las posibilidades del progreso científico y tecnológico, lo que les ha llevado a la lucha por la dominación en otros campos, tecnológico, aeroespacial etc.

La defensa a distancia del continente norteamericano no es una concepción reactiva sino que implica la firme convicción de que Norteamérica debe defender activamente sus intereses allá donde éstos se encuentren. Esto supone una proyección de poder e influencia a escala planetaria, un concepto geopolítico global de los Estados Unidos, algo de lo que todavía adolece Europa. Esta idea es la que inspira a Brzezinski cuando afirma que Estados Unidos es la primera y única potencia que ha conseguido poner en pie un sistema de dominación global y diferente de los imperios

(13) En dicho artículo se predecía el final de la Unión Soviética pues se afirmaba que «*La Sociedad Soviética probablemente tiene defectos que eventualmente mermarán su potencial global. Esto, de por sí, daría garantías suficientes a los Estados Unidos para iniciar con razonable confianza una política de contención, diseñada para hacer frente a los Rusos con una inalterable fuerza de reacción en todos aquellos puntos donde se detecten signos de que están intentando introducirse en contra del interés de un mundo pacífico y más estable*». Documentos Básicos sobre historia de las relaciones internacionales. 1815-1991. Editorial Complutense.

históricos que han existido hasta el presente. Según Brzezinski el sistema de dominación estadounidense es global, porque por primera vez en la historia alcanza todo el mundo y porque se extiende a los cuatro ámbitos de dominación más importantes, el militar, el económico, el tecnológico y el cultural. A su vez el imperio norteamericano es diferente de los que han existido en la historia porque por primera vez la dominación no se basa en el control por parte de élites políticas aristocráticas, sino que se ejerce a través de un sistema democrático global cuyo diseño, netamente estadounidense, refleja el carácter pluralista de la sociedad norteamericana y su sistema político (14). En este sistema mundial se incluyen las organizaciones políticas, económicas y de seguridad establecidas desde la segunda guerra mundial (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, G-8, sistema de Naciones Unidas, OSCE, OTAN, tratado de seguridad USA-Japón, alianzas regionales etc) en las que la dominación norteamericana es clara.

Si comparamos este concepto de dominación global, con la estrategia limitada de la Unión Europea se pueden hacer algunas observaciones. En primer lugar, la idea de dominación norteamericana sobre la base de su sistema de valores y apoyada en una compleja organización internacional es buena en la medida que estos valores sean aceptados y en la medida que el orden mundial establecido siga siendo eficaz para reconducir las relaciones internacionales sobre reglas de juego civilizadas, como ha sucedido hasta el presente. (Se puede admitir que el orden establecido por los norteamericanos tras la segunda guerra mundial ha servido para “domesticar” las relaciones entre los países más poderosos, Alemania, Francia, Japón, antigua URSS, anteriormente enfrentados). Sin embargo, aunque este nuevo orden mundial o “pax americana” se teoriza sobre la base de corrientes idealistas, tiene sin duda un enorme componente geopolítico y por lo tanto una dimensión realista que suscita rechazos y competencia en la escena internacional. En algunas naciones e incluso en los mismos Estados Unidos existen corrientes de pensamiento según las cuales este idealismo norteamericano es tan solo un recurso publicitario, una tarjeta de presentación para hacer más atractiva la “Realpolitik” norteamericana. Un síntoma de este rechazo es la identificación del fenómeno económico de la “globalización” con el fenómeno geopolítico de la “dominación global norteamericana” por parte de movimientos civiles alternativos, lo que lleva a la convocatoria de manifestaciones violentas

(14) BRZEZINSKI, ZBIGNEW. «El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos» Ed. Paidós. 1998.

cada vez que se celebran cumbres mundiales; y otro síntoma aún más doloroso y sangriento es el fenómeno terrorista de carácter islamista contra intereses occidentales. En el nivel de los estados es prácticamente inevitable que se dé una reacción contraria al patronazgo norteamericano en forma de competencia geopolítica, cuando determinadas naciones (China, India, México, Brasil) alcancen un peso geopolítico suficiente. Algunas de estas naciones como Brasil, Alemania o Japón ya han manifestado sus aspiraciones a un estatus de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Dado que la primacía norteamericana se encuentra amenazada por el inmenso potencial demográfico y económico de las naciones del continente asiático, China e India y desde el punto de vista de seguridad por amenazas que son relativamente ajenas a las preocupaciones europeas (Corea del Norte, armas de destrucción masiva), resulta inevitable que en el campo geopolítico las ideas y planes norteamericanos tengan un mayor alcance que las de los europeos. El concepto geopolítico y ambiciones europeas se deben definir de una forma cautelosa y progresiva, pues Europa tiene que consolidar primero su espacio de libertad y seguridad común antes de poder extender, ampliar y profundizar la construcción política europea y por supuesto antes de poder actuar como un auténtico conjunto geopolítico. De ahí el diseño en círculos concéntricos y la limitación de objetivos de la política de vecindad europea.

Parte de los desencuentros entre Europa y los Estados Unidos radican en el temor norteamericano de que el proceso de construcción política europea transforme un agregado de naciones poco coordinado políticamente en una entidad geopolítica de peso y que Europa se convierta por esta vía en un competidor global de los Estados Unidos. Incluso en la situación política actual de Europa el objetivo estratégico europeo de perseguir un “multilateralismo eficaz” puede ser percibido como un intento de minar la dominación norteamericana en el complejo entramado institucional mundial.

En todo caso la sociedad norteamericana está relativamente lejana de las preocupaciones geopolíticas de algunos de sus dirigentes y podría aceptar que los Estados Unidos compartieran el poder global con otros. La naturaleza democrática de la primacía norteamericana y las fuerzas internas de su sociedad pueden abrir una ventana de oportunidad a la consecución de un orden internacional no solo democrático, sino también compartido. Por otro lado, y aunque los dirigentes norteamericanos segui-

rán actuando en función de los intereses de su nación, los Estados Unidos pueden ver peligrar a medio plazo su capacidad de liderazgo y optar por una responsabilidad internacional compartida con otros. Europa es un candidato natural para compartir este tipo de responsabilidades en un futuro a medio plazo y un elemento complementario al poder norteamericano que puede aportar un valor añadido indudable en el orden mundial.

El “multilateralismo eficaz” europeo ¿un ataque al “unilateralismo pragmático” norteamericano?

La estrategia europea de seguridad considera el uso de la fuerza de manera indirecta y con una gran dosis de moderación. La necesidad de conciliar los intereses y percepciones de las diferentes naciones europeas junto con la dificultad de poner en práctica una política exterior y de seguridad común deriva en una limitación del nivel estratégico de ambición, impuesta por el mínimo común denominador de los intereses y posiciones de los distintos países europeos. Ello se traduce en una concepción más reactiva y menos planetaria de la seguridad que la que impera en el lado norteamericano. Si bien el concepto estratégico europeo reconoce que *“con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero”*, sus objetivos estratégicos inciden especialmente en la cooperación internacional, en la proyección de estabilidad y seguridad hacia los países vecinos y en la creación de un orden internacional basado en un “multilateralismo eficaz” (15). En el fondo de esta idea late el propósito de canalizar los asuntos de seguridad a través de las organizaciones internacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas y la esperanza de que las relaciones entre estados se orienten a la cooperación más que a la confrontación. La opinión más extendida entre los europeos es que el uso de la fuerza en las relaciones internacionales debería regirse por los criterios de legalidad establecidos por las Naciones Unidas, recogidos en el título VII de la Carta de Naciones Unidas sobre acciones en caso de amenazas a la paz quebrantamiento de la paz y agresión y en el artículo 51 del mismo título que regula el derecho a la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado. Es decir que cuando haya que usar la fuerza en las relaciones internacionales se recurra a la autorización colectiva y a la legitimidad que otorga el Consejo de Seguridad de la ONU.

(15) Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor.

En esta materia, el parecer norteamericano difiere abiertamente del europeo. Si bien los norteamericanos consideran deseable que el uso de la fuerza sea sancionado por Naciones Unidas, no lo juzgan imprescindible y consideran que hay otras soluciones posibles e incluso preferibles en caso de parálisis de las instituciones internacionales o cuando se dan graves amenazas a la seguridad. Para los norteamericanos la Organización de Naciones Unidas es un importante foro de adopción de decisiones y un instrumento clave para poner en marcha dichas decisiones, pero no es el único que existe. Otras posibilidades igualmente válidas para los problemas de seguridad son las organizaciones regionales, OTAN, OSCE, la creación de grupos de contacto o similar para impulsar las negociaciones políticas y en el campo operativo la constitución de coaliciones “*ad hoc*” para poner en marcha operaciones militares de intervención (16). En aplicación de esta doctrina los norteamericanos llevaron a cabo el ataque a Irak en 2003 sin presentar en el Consejo de Seguridad una segunda resolución que autorizara de manera expresa el uso de la fuerza. (La Resolución 1441 del 8 de noviembre de 2002 advertía a Irak de las “graves consecuencias” en caso de incumplimiento del régimen de las inspecciones, pero no autorizaba un ataque armado). Pese a que el ataque fue apoyado por una amplia coalición, esta postura es tachada de “unilateralismo” y genera inquietudes en los países menos poderosos. Las discusiones previas a la guerra de Irak y las divisiones entre europeos con respecto a la posición norteamericana originaron muchas desavenencias intraeuropeas y causaron un gran daño al vínculo trasatlántico. La guerra de Irak no es el único ejemplo reciente de ejercicio de la fuerza sin autorización de Naciones Unidas. En 1999, el ataque por parte de la OTAN a los serbios desplegados en la provincia de Kosovo, tampoco vino precedido de una resolución de Naciones Unidas que lo autorizara expresamente (la resolución 1199 de 23 de septiembre de 1998 no preveía el uso de la fuerza) y ello levantó entonces similares temores con respecto al comportamiento futuro de la OTAN en materia de intervención.

El deseo de que el uso de la fuerza esté siempre respaldado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es una aspiración relativamente reciente y que probablemente precise un periodo de maduración hasta que se pueda consolidar como una opción realista. En las primeras décadas de existencia de las Naciones Unidas y en un ambiente de guerras de descolonización, conflictos internos e intervenciones militares de

(16) Discurso de Condoleezza Rice en el Instituto de Ciencias Políticas de París, el 8 de febrero de 2005.

“contención”, el Consejo de Seguridad se hallaba bloqueado por el veto de las dos superpotencias y no estaba por tanto en disposición de erigirse como organismo garante de la legitimidad en el empleo de la fuerza. Los principios que prevalecían no eran los que inspiraron el capítulo VII de la carta de NNUU sino los consagrados en el decálogo de Helsinki de 1975, encaminados al mantenimiento del “status quo” de la guerra fría: inviolabilidad de las fronteras, integridad territorial de los estados y no injerencia en los asuntos internos de otras naciones. El estado era el actor preferente en las relaciones internacionales y la seguridad se interpretaba en términos preferentemente militares. Fue a partir de la década de los 90, sobre todo al compás de la descomposición de Yugoslavia y la proliferación de conflictos internos, cuando la comunidad internacional se volvió hacia la ONU para la intrusión colectiva en los asuntos internos de los estados que no respetan determinados valores o cuya actitud compromete la seguridad internacional. El Consejo de Seguridad autorizó en 1990 el uso de la fuerza contra Irak para liberar Kuwait, se implicó en el largo conflicto de los Balcanes y ayudó a poner término a conflictos de varios decenios en Centroamérica y África.

Sin embargo, los críticos de la ONU subrayan que esta organización se ha mostrado impotente para resolver conflictos enquistados como los de Oriente Próximo y Cachemira, o para impedir genocidios como los de Ruanda y Bosnia Herzegovina. También señalan su excesiva burocratización, sus dificultades operativas sobre el terreno en operaciones de cierta envergadura, o los casos de ineficacia y corrupción en su seno, como los desvelados recientemente en el informe de Paul Volcker sobre el programa “Petróleo por alimentos” en Irak. Por fin, se señala que la organización adolece de problemas de funcionamiento procedentes de un diseño que data del final de la segunda guerra mundial y que no resulta adecuado para las condiciones actuales: fin de la Unión Soviética, globalización, aparición de “estados fallidos” incapaces de garantizar la seguridad, amenazas no estatales etc.

Como consecuencia de estas deficiencias estructurales, la Organización está inmersa de alguna manera en la “cultura del incumplimiento”, dictándose numerosas sanciones y resoluciones cuyo cumplimiento no se vigila y en la práctica la mediación en los conflictos internacionales se efectúa con diferentes raseros de medir, en función de los intereses y circunstancias geopolíticas de los actores implicados. (Un ejemplo paradigmático de esta situación es Israel, en relación con el conflicto de oriente próximo).

Tras las divisiones producidas como consecuencia de la intervención norteamericana en Irak, la comunidad internacional ha llegado a la convicción de que resulta imprescindible una profunda reforma de la Organización de NNUU y el Secretario General ha puesto en marcha una iniciativa en este sentido cuyo resultado será clave en la consolidación de la ONU como organismo garante de legitimidad en las relaciones internacionales. La Europa común se juega mucho en este envite, pues la idea europea de un “multilateralismo eficaz” está estrechamente unida a la existencia de una ONU eficaz, pero es difícil que se obtengan resultados espectaculares a corto plazo. Por un lado, muchos norteamericanos consideran que la ONU es un medio al que recurren otros actores en la escena internacional, entre ellos la UE y Rusia, para limitar las capacidades de actuación y la autonomía estratégica norteamericana. Por otro lado, es preciso reconocer que en el seno de la UE no existe una posición común en relación con la reforma de la ONU, pues es difícil que los estados nucleares europeos con sede permanente en el Consejo de Seguridad estén a favor de una reforma que les arrebataría sus prerrogativas. Está por ver cual será el resultado de este proceso pero en el documento final aprobado el 16 de septiembre de 2005 en la Cumbre Mundial de la ONU, no se ha aprobado una propuesta de reforma del Consejo de Seguridad, que en todo caso no contaba con suficiente apoyo en la escena internacional.

¿Guerra contra el terror versus lucha antiterrorista?

Con los atentados del 11 de septiembre de 2001 se ha puesto en relieve una nueva forma de amenaza que está socavando los cimientos del sistema de seguridad basado en una concepción estatal. Con antelación a estos atentados los Estados Unidos ya habían sufrido ataques terroristas por parte de fundamentalistas islámicos de consecuencias muy graves (17). Sin embargo, es la amplitud y violencia del atentado en el World Trade Center, que causa la muerte de más de 3000 civiles, junto con la ruptura de la santuarización del territorio norteamericano lo que provoca un vuelco

(17) Recordemos el ataque suicida con un vehículo bomba contra una base militar estadounidense en Dahrán, Arabia Saudita, en 1996 (19 muertos y casi 400 heridos), la destrucción con un coche bomba de la embajada de EE.UU. en Nairobi en agosto de 1998 (213 muertos y 5.000 heridos), el ataque simultáneo a la embajada estadounidense en Tanzania, también con numerosas víctimas y el ataque al destructor USS Cole de la armada de los EE.UU. anclado en Yemen, el año 2000 por parte de una lancha suicida cargada de explosivos (17 tripulantes muertos y 39 heridos).

radical a la situación mundial y lo que lleva al primer plano del panorama estratégico la lucha antiterrorista y, asociada con ella, la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta modificación en las prioridades estratégicas de la primera potencia mundial se ha trasladado a las distintas naciones y organizaciones multinacionales a medida que los terroristas han ido mostrando de forma macabra la extensión del fenómeno, que no se reduce a las zonas de conflicto como Oriente Próximo o Irak; a países islámicos como Indonesia, Marruecos, Arabia Saudita, Turquía y Egipto; sino que se extiende a los Estados Unidos, Europa y Rusia (18).

La percepción norteamericana de éste fenómeno como una forma de guerra viene de atrás, al menos en sus fundamentos teóricos. Con antelación a los atentados del “World Trade Center” Samuel Huntington afirmaba que occidente se halla inmerso en una “cuasi-guerra” con Islam una especie de “guerra fría de sociedades”, para lo que se apoyaba en las opiniones y declaraciones de expertos y estudiosos en ambos bandos (19). Aunque quizá la tesis del choque de civilizaciones no responda con exactitud al carácter asimétrico y a la marginalidad del fenómeno terrorista, ni explique todas las causas del mismo (como tampoco dan respuesta a por qué las naciones islámicas son también víctimas de esta misma lacra) no cabe duda de que esta tesis es indicativa de un cierto “estado de espíritu” por ambas partes, de la existencia de un movimiento de exaltación islamista antioccidental en muchos países islámicos y de una percepción de amenaza proveniente del Islam en el campo occidental.

La comunidad internacional ha alcanzado un cierto consenso sobre las nuevas amenazas terrorismo y proliferación, narcotráfico y crimen organizado, estados fallidos y conflictos internos y sobre el hecho de que estas amenazas están interrelacionadas y requieren por tanto un enfoque global y cooperativo (20). Sin embargo no se ha alcanzado un

(18) Atentados de Bali en 2002 y 2005, Casablanca, Riad y Estambul en 2003, Taba en 2005, Nueva York en 2001, Madrid en 2003, Londres en 2005, Moscú en 2002 y Belsan en 2004, entre otros muchos de menor importancia.

(19) HUNTINGTON, SAMUEL. «The Clash of Civilizations. Remaking of World Order». Capítulo IV pag 212: Clashes of Civilizations, Islam and the west. Editorial Simon and Shuster. Nueva York.

Curiosamente Huntington afirmaba que esta guerra no afectaría únicamente a los Estados Unidos y de hecho podría servir para reforzar la identidad europea en un momento clave de la construcción política del viejo continente. Por ello el concepto podría encontrar apoyo en Europa o verse reflejado en la formulación de políticas concretas en nuestro continente.

(20) Discurso de Condoleezza Rice el Instituto de Ciencias Políticas de París, el 8 de febrero de 2005.

acuerdo sobre las prioridades a aplicar y la forma de resolver estos problemas. En este punto parece haber más acuerdo sobre el “QUÉ”, que sobre el “CÓMO”.

Los norteamericanos han reaccionado al fenómeno terrorista con un incremento espectacular en las medidas de seguridad interior y una reorganización de todo el aparato de seguridad e inteligencia nacionales incluyendo la creación de un jefe supremo de inteligencia, pero también se han embarcado en una auténtica guerra contra el terrorismo en la que emplean en una proporción importante el instrumento militar. El hecho de que los grupos terroristas se refugien en estados débiles para organizar sus bases de entrenamiento y operaciones ha llevado a acuñar el concepto de estados fallidos y a incluir a éstos en la lista de amenazas para la seguridad internacional. La falta de voluntad o la incapacidad de estos estados para cumplir con sus responsabilidades básicas con respecto a sus ciudadanos y sobre todo la connivencia o la dejación en materia de seguridad pueden convertirlos en una amenaza y justificar una intervención en fuerza. Esta idea se explicita en la Estrategia Nacional de Seguridad norteamericana:

“Los Estados Unidos de América están luchando una guerra contra el terror de alcance global. El enemigo no es un solo régimen político o individuo, una persona, religión o ideología. El enemigo es el terrorismo, premeditado, la violencia contra inocentes por motivaciones políticas” (21).

Los europeos conocen desde hace tiempo el fenómeno terrorista tanto islamista como de otro tipo pero tienen otras recetas diferentes para combatir esta amenaza, una visión mucho más limitada en cuanto a su naturaleza y, sobre todo, los medios para combatirla. Su respuesta se ha centrado fundamentalmente en los aspectos de cooperación en los ámbitos de justicia y seguridad interior y el desarrollo del espacio común europeo: perfeccionamiento de los mecanismos y tratados de extradición, orden europea de arresto, asignación de funciones antiterroristas para Europol, creación de un embrión de agencia europea de justicia, Eurojust, etc. La participación en operaciones militares para luchar contra el terrorismo se ha hecho a remolque de los norteamericanos y en muchas ocasiones sin reconocerlo de forma muy explícita ante la opinión pública propia. Esta visión europea más limitada se refleja bien en la intervención de Ana Palacio con la que abríamos este capítulo:

(21) Estrategia Nacional de Seguridad, capítulo 3.

“Nuestros aliados perciben la amenaza existencial global del terrorismo; los europeos abordan mayoritariamente la cuestión del terrorismo desde la perspectiva de una lacra que hay que combatir. Ellos están en guerra, nosotros luchamos. Son, pues, dos aproximaciones a las circunstancias que configuran nuestra realidad radicalmente distinta...//... En una imagen simplificadora, los europeos pretendemos luchar contra el terrorismo con el Código Penal en una mano y la Ley de Procedimiento en la otra. Mientras, nuestros aliados parecen inclinarse por una visión sin cuartel de la guerra que han emprendido”.

Inmediatamente después del ataque terrorista en suelo norteamericano, la OTAN invocó el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte por primera vez en su historia y declaró una serie de medidas en apoyo al aliado norteamericano. Sin embargo estas medidas tuvieron una importancia marginal en el contexto de la guerra norteamericana contra el terror y los Estados Unidos se han decantado por una gestión de la respuesta global contra el terrorismo fuera del marco de la Alianza Atlántica. Según el capítulo VIII de la estrategia de seguridad nacional norteamericana:

“América implementará sus estrategias organizando coaliciones – tan amplias como sea posible – de estados capaces y deseosos de promover un equilibrio de poderes que favorezca la libertad”.

La operación libertad duradera que hizo caer el régimen de los Talibanes en Afganistán se gestó siguiendo este esquema, con una gran coalición liderada por los norteamericanos en la que se contó con el apoyo sin fisuras de los europeos además de otras muchas naciones. Sin embargo cuando más tarde se iniciaron las discusiones en torno a la amenaza que planteaba Irak, al que se acusaba de poseer armas de destrucción masiva, faltó el consenso entre aliados para aplicar la misma receta que en Afganistán. El ataque norteamericano a Irak en 2003 marcó el momento álgido de un conflicto trasatlántico derivado del desacuerdo sobre como llevar a cabo la lucha global contra el terrorismo de la manera más eficaz.

Para muchos europeos esta actitud norteamericana supuso un ataque a la línea de flotación de la OTAN, pues demuestra que los Estados Unidos están dispuestos a poner en marcha coaliciones para la realización de operaciones antiterroristas con o sin el consenso trasatlántico y obviando el trámite de consultas políticas en el seno del Consejo Atlántico. Hay que tener presente que el Consejo Atlántico es un foro de coordinación estratégica muy apreciado por las naciones europeas, pues todavía les otorga

un papel importante en sus relaciones con los norteamericanos, pero no lo es tanto para los norteamericanos cuando se utiliza para tratar de contrarrestar su autonomía estratégica. La cuestión que plantean algunos europeos es que si los norteamericanos comienzan a obviar de manera sistemática a la OTAN en materia de decisiones relativas a la amenaza común más importante ¿cuál es la utilidad remanente de la OTAN frente a la nueva amenaza? Por otro lado, si se “puentea” al Consejo Atlántico se pierde una ventaja añadida que proporciona la alianza frente a las coaliciones adhoc: el plus de legitimidad política que proporciona en caso de intervenciones internacionales en fuerza, incluso si no media una resolución de la ONU que autorice el empleo de la fuerza, como ocurrió en la guerra de Kosovo.

En el fondo de las diferencias de percepciones en materia de lucha antiterrorista subyacen las distintas circunstancias geoestratégicas a ambos lados del atlántico, el mantenimiento por parte norteamericana de una concepción estatal de la seguridad que permita mantener la idea de santuarización y sobre todo la demostración de la autonomía estratégica norteamericana.

“Mientras Europa duerme”. ¿Es la construcción política europea un problema norteamericano?

La dinámica de la construcción política de Europa es uno de los factores clave de las dificultades en las relaciones entre europeos y norteamericanos. En 1992, con la firma del tratado de Maastrich, Europa dio un giro sustancial en el proceso de integración, pasando de una larga fase de integración económica a un proceso de integración política, la Comunidad Económica Europea pasaba a ser la Unión Europea. En los primeros momentos de esta evolución, con una estructura política común en estado embrionario, la Unión tropezó con serios retos de carácter político-estratégico a los que no pudo hacer frente como un todo cohesionado: el mismo año que se firmaba el tratado de Maastrich se fragmentaba Yugoslavia dando inicio a un largo periodo de degradación de la situación de seguridad en los Balcanes, el patio trasero de Europa. Desde el principio los norteamericanos percibieron con claridad la falta de alineación entre las ambiciones políticas europeas y las posibilidades reales de la Unión. En 1996 durante una reunión anual del foro económico de Davos Richard Holbrooke enviado especial del Presidente Clinton a los Balcanes y responsable de las negociaciones de Dayton manifestaba

su descontento por la división y los problemas institucionales de la Europa Común. El diplomático norteamericano no se refería en aquella ocasión a la falta de capacidad europea para hacer frente a la descomposición de Yugoslavia, sino a su pasividad en el enfrentamiento greco turco por la soberanía del islote de Imia / Kardak. Holbrooke achacaba esta pasividad (*“mientras Europa duerme”*) no a naciones o individuos concretos, sino a *“una estructura institucional que hace difícil que Europa use plenamente su autoridad moral, política y diplomática de forma coherente y consistente”* (22).

Las instituciones europeas se han ido construyendo sobre la base de sucesivos tratados en los que se ha aumentado de manera notable el nivel de ambición política. Desde la Europa de los seis a la Europa de los 25 se ha ido añadiendo complejidad al conjunto político europeo a medida que se iban incorporando naciones y se añadían nuevas políticas comunes al conjunto de la Unión. Esta complejidad materializada en una auténtica maraña legislativa es ajena en muchos casos a las preocupaciones ciudadanas y también es percibida de forma diferente en función de la óptica nacional de cada uno de los estados miembros (cultura, condiciones económicas y geopolíticas, intereses y aspiraciones nacionales etc). Los europeos deben decidir que políticas quieren poner en común y deben ponerse de acuerdo sobre cómo hacerlo, pero el proceso resulta tremendamente difícil pues los estados nación, que son juez y parte en este asunto, deben efectuar un vaciado progresivo de poderes y competencias que les son propios para ir construyendo la entidad común europea. En este proceso la clase política y las sociedades de las distintas naciones deben vencer sus propios miedos y reticencias y esto no siempre resulta fácil. En este sentido, el reciente revés sobre el referéndum constitucional en Francia y Holanda ha supuesto un toque de atención de la ciudadanía sobre un proceso de ingeniería política que resulta lejano y difícil de asumir o que, cuando menos, no ha estado suficientemente bien “publicitado”. Por otro lado hay que resaltar el carácter subsidiario de algunas políticas europeas con respecto a las políticas nacionales así como el muy escaso presupuesto común dedicado a cuestiones vitales como la política exterior y la política de seguridad y defensa. Muchos de los avances esenciales realizados hasta el presente en cuestiones relevantes como la puesta en marcha del euro, posiciones y acciones comunes en política exterior, desarrollo de una iniciativa europea de defensa,

(22) HOLBROOKE, RICHARD. «To end a war» Capítulo 19. Editorial Modern Library Nueva York, 1999.

establecimiento de objetivos de Helsinki etc, se han conseguido por la vía de las cooperaciones reforzadas. Esto afecta inevitablemente a la importancia de la UE como bloque político y a su relación con los Estados Unidos.

El debate sobre los límites de la unión tiene lugar tanto en los espacios físicos como en la propia naturaleza política de Europa. El aspecto geográfico de los límites de Europa plantea cuestiones sensibles, como el espinoso tema de la integración de Turquía o la relación de Europa con las antiguas repúblicas soviéticas. La integración de Turquía en Europa es apoyada por los norteamericanos, sobre la base de consideraciones fundamentalmente geopolíticas y de seguridad. Turquía ocupa un espacio geopolítico clave, en el medio oriente y a caballo entre Europa y Asia, ha sido un aliado importantísimo de la OTAN durante la guerra fría y sigue teniendo una importancia estratégica clave en el nuevo marco de seguridad. Además esta nación es un ejemplo único de estado democrático laico con población mayoritariamente musulmana y que tiene además una vocación decididamente europea. Sin embargo la integración de Turquía en Europa tropieza con notables resistencias internas en algunas sociedades europeas, temerosas de perder su identidad de inspiración cristiana. En cuanto a las relaciones con las antiguas repúblicas soviéticas, la reciente ampliación de Europa ha supuesto una aproximación a la esfera de influencia rusa y ha despertado recelos en esta nación, que es preciso tener en cuenta. Más adelante en este capítulo profundizaremos algo más en esta cuestión cuando se traten las relaciones de la Unión con Rusia.

En la búsqueda de los límites políticos de Europa podemos encontrar posturas extremas entre la “Europa potencia” construida a imagen de Norteamérica, es decir un conjunto geopolítico de peso e influencia a escala mundial y otros conceptos de unión menos comprometedores como la “Europa de los Estados”, la “Europa espacio” o la “Europa de los ciudadanos”. Estas ideas menos ambiciosas de la Unión implican aspiraciones estratégicas limitadas, o en el mejor de los casos que Europa ejerza su influencia de manera indirecta, a través de actitudes políticas de contrapeso o mediante el “soft power”, definido como el poder de hacer que los demás desean lo que tú deseas, la capacidad de atracción y convencimiento basados en los valores, el poder de conciliación. Ambos extremos plantean problemas en la relación con los norteamericanos: la “Europa potencia” porque implica una redefinición del vínculo trasatlántico, una relación de igual a igual y una responsabilidad compartida que habrá que ir definiendo y matizando conjuntamente con (y no contra) los

norteamericanos. La Europa espacio porque supone un desajuste permanente entre las aspiraciones políticas y la realidad de las naciones europeas.

En el plano institucional es preciso resaltar que si bien en las cumbres UE-USA no se excluye a priori ningún tema a tratar, el diálogo derivado de la Nueva Agenda Trasatlántica (NTA) no ha conseguido una auténtica coordinación en cuestiones de alta política, sino que se ha centrado sobre todo en la resolución de problemas de carácter técnico (justicia, fronteras, seguridad en los transportes, barreras arancelarias etc) o en las discusiones en torno a las frecuentes desavenencias económicas y comerciales entre ambos lados del Atlántico. Parte del problema consiste en que en la NTA es la Unión Europea la que representa los intereses de las naciones, ya sea en las cumbres de alto nivel o en los niveles subordinados, reuniones de Directores Políticos, Comité Trasatlántico u otros foros. Dado el sistema europeo de representación rotatoria, las naciones se encuentran periódicamente al margen de estos grupos o no se sienten adecuadamente representadas, por lo que resulta muy complicado articular un diálogo político con los norteamericanos por esta vía.

La Unión Europea parece consciente de estas limitaciones y cuando está a punto de cumplirse el décimo aniversario de la firma de la NAT, la Comisión ha encargado un estudio independiente sobre esta cuestión que se dio a conocer a las naciones el pasado mes de mayo (23). En el mismo se constata que las relaciones de la UE con los Estados Unidos ocupan un lugar cada vez más importante en un sistema institucional trasatlántico en el que la competencia es fuerte, (OTAN, OSCE, G-8).

Sin embargo, y pese a la existencia de algunos éxitos en los temas tratados, también se resalta que existe una amplia insatisfacción a ambos lados del Atlántico con la Nueva Agenda Trasatlántica por motivos diversos, entre los que se encuentran cuestiones orgánicas y de procedimiento: el exceso de burocracia, el énfasis en los procedimientos, la sobrecarga de asuntos y la inadecuada asignación de prioridades; junto con otras de más calado como la escasa implicación de los sectores parlamentarios, la falta de transparencia, el bajo perfil de las relaciones y la falta de compromiso político. Posiblemente hay mucho margen para reorganizar y

(23) Según entrevista sostenida con Ana María Menéndez, diplomática de la Secretaría de Estado de la Unión Europea, del Ministerio de Asuntos Exteriores el 27 de septiembre de 2005. El informe se denomina «Review of the framework for relations between the European Union and the United States».

desarrollar las instituciones encargadas del diálogo trasatlántico de manera que se pueda conseguir un funcionamiento más eficaz del mismo y muchos de los actuales problemas de funcionamiento se podrían atacar mediante cuestiones de procedimiento interno en las estructuras de la Unión. Algunas de las propuestas del informe en este sentido son la clarificación de la división de trabajo entre las instituciones de la NAT, el nombramiento de personal dedicado en exclusiva a la preparación de las cumbres, la designación de un miembro por cada parte del “Senior Level Group” para coordinación general y evaluación de las relaciones trasatlánticas, que se efectúe una adecuada distinción entre las reuniones de diálogo político y las reuniones técnicas o de expertos etc. Sin embargo, el problema de fondo parece ser la poca capacidad de la NAT para constituirse en un auténtico foro de coordinación política y estratégica y así parece haberse reconocido en este informe pues entre sus recomendaciones se propone que se impulsen las relaciones trasatlánticas actuando sobre cuatro grandes ejes:

- Relanzar la Nueva Agenda Trasatlántica, sobre la base de las instituciones y acuerdos existentes en la actualidad, si acaso “rebautizando” a la criatura.
- Elevar el perfil político de las relaciones y dotar a las mismas de un componente estratégico que se corresponda con la importancia real de ambos bloques y emprender un proceso de reflexión conjunta al respecto.
- Mantener el contenido económico de la NAT (“Transatlantic Economic Partnership”, TEP) como elemento sustantivo esencial del vínculo trasatlántico.
- Establecimiento de un diálogo legislativo efectivo.

Las acciones arriba descritas pueden ser complicadas de llevar a la práctica, en especial para dotar a las relaciones trasatlánticas de un componente estratégico. Respecto a este punto Ana María Menéndez señala que la dimensión estratégica de las relaciones resulta difícil de definir y que la consecución de objetivos estratégicos requiere una gran voluntad política por ambas partes, por lo que esta tarea va más allá de las simples mejoras de procedimiento o de una buena preparación y seguimiento de la Agenda (24).

(24) Ibidem 23.

Finalmente, y mientras no se profundice en la construcción política europea, las relaciones de la Unión con los norteamericanos seguirán sometidas a una “cohabitación” forzosa y permanente con las relaciones bilaterales que cada país sostiene con los norteamericanos, con objetivos a veces divergentes. Para conseguir una auténtica relación estratégica con los norteamericanos, Europa tendría que habilitar procedimientos de concertación política y desarrollar instituciones que le permitieran conciliar los intereses nacionales y articular una auténtica estrategia común, a fin de que las naciones europeas aceptasen la mutualización en la defensa de sus intereses exteriores.

¿La defensa de Europa dificulta la Europa de la Defensa?

Inicialmente los Estados Unidos contemplaron los esfuerzos europeos por desarrollar una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) a través del prisma de la OTAN. La posición de la administración Clinton ante la IESD era que ésta no debería duplicar activos y capacidades OTAN, que no debería discriminar a los aliados de la OTAN que no pertenecieran a la UE y sobre todo, que no debería suponer una división entre los Estados Unidos y Europa. Esto implicaba una visión antagonista de la incipiente autonomía estratégica europea, o por lo menos un intento de constreñir en el marco de la Alianza Atlántica el desarrollo de la iniciativa europea, lo que llevaría a tensiones en el seno de la OTAN. Los debates fueron especialmente vivos cuando en la Unión Europea se discutía el “Objetivo Global de Helsinki” de desarrollo de capacidades de defensa (25).

Esta actitud norteamericana respecto a la IESD adolecía de una cierta falta de coherencia por varios motivos. Por un lado durante los últimos años los norteamericanos habían señalado con frecuencia el gran diferencial en cuanto a capacidades y gastos de defensa que separaba a Europa de los Estados Unidos y la necesidad de que Europa reforzara sus capacidades militares. (De manera coloquial se aludía a la incongruencia de una situación en la que 250 millones de norteamericanos defendía a 300 millones de europeos de la amenaza del este). Por otro lado, el intento de limitar el desarrollo de las estructuras de seguridad y defensa de la Unión

(25) HAGMAN, HANS-CHRISTIAN. «European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities»... Adelphi paper 353. The International Institute for Strategic Studies. Capítulo 3.

Europea en el marco de la Alianza Atlántica tropezaba con los deseos de construcción política europea y con la naturaleza fundamentalmente diferente de ambas organizaciones. Finalmente, los norteamericanos no tenían una opinión unánime en esta cuestión y no faltaban las voces en Estados Unidos en favor de una progresiva autonomía estratégica europea sobre la que construir una nueva asociación trasatlántica.

Por parte europea también había -y quizá sigue habiendo- un doble lenguaje respecto a esta cuestión: aunque los europeos insisten en la necesidad y conveniencia de progresar hacia una Europa de la Defensa, casi siempre ha faltado voluntad política para ello y los recursos presupuestarios dedicados a defensa continúan en niveles bajos. La Política Común de Seguridad se puede considerar como un hecho de presencia creciente en la realidad comunitaria, materializado en operaciones de gestión de crisis en el exterior, pero hay que subrayar que se trata más de una cooperación reforzada que de una auténtica política común europea. En cuanto a la defensa común europea no es por el momento más que una idea incipiente.

Con la nueva administración norteamericana y sobre todo desde el 11 de septiembre de 2001, evolucionó la posición respecto a la Europa de la defensa. La Estrategia Nacional de Seguridad de 2002 apoyaba oficialmente los esfuerzos europeos para crear una Política Común de Seguridad y Defensa, si bien indicaban su deseo de que este desarrollo se hiciera en “estrecha coordinación” con la OTAN (26). Con ello los norteamericanos reconocían implícitamente un cierto grado de autonomía europea en materia de defensa y daban vía libre para que en diciembre de 2002 se firmara el acuerdo que permite a la Unión Europea utilizar medios y recursos de la OTAN para realizar operaciones de gestión de crisis.

Con todo, el cambio más significativo en la actitud norteamericana podría estar llevándose a cabo durante este año 2005, pues los dirigentes de los Estados Unidos parecen haber llegado al convencimiento de que sus intereses se encuentran en una Europa unida y fuerte en cuestiones de seguridad y de que se debe fomentar y elevar el nivel de la relación trasatlántica (27). En este sentido es muy significativo el viaje a Europa del presidente Bush en febrero de 2005, que sirvió para escenificar el deshielo en las relaciones con algunos países europeos. Esta visita, cuidadosa-

(26) Capítulo VIII de la Estrategia Nacional de Seguridad norteamericana.

(27) Según conversaciones con personal de la Representación Permanente española ante la UE en agosto de 2005, existen indicios de este cambio de actitud por parte norteamericana.

mente preparada, constituyó la primera ocasión en que un presidente norteamericano visitaba la Comisión Europea. El viaje fue asimismo el preludio de una cumbre bilateral -la de junio de 2005- con un mayor contenido estratégico que las anteriores y en la cual se analizaron las amenazas que comparten ambos aliados, que difícilmente se pueden combatir por medios convencionales, proponiéndose una serie de medidas y actuaciones comunes para hacer frente a las mismas.

Sea o no sea cierto este cambio de actitud norteamericana con respecto a Europa, se pueden señalar razones de fondo que lo justificarían junto con otras de carácter más inmediato. En cuanto a las primeras, Brzezinski señala que el mundo avanza con una tendencia a medio y largo plazo en la que el poder hegemónico de Norteamérica se irá diluyendo poco a poco, a medida que la globalización difunda con cada vez mayor rapidez los conocimientos y tecnologías, al compás de la evolución demográfica, (estancamiento y envejecimiento de las sociedades occidentales frente al vigoroso crecimiento de las naciones emergentes) y en paralelo con la reducción de la importancia económica relativa norteamericana. Así, la participación norteamericana en el PIB mundial podría verse reducida del treinta por ciento de la década de los 90 a entre un quince y un veinte por ciento a finales de 2020. Las previsiones de Brzezinski parecen confirmarse con datos de otras fuentes. Así por ejemplo, la OCDE ha señalado en septiembre de 2005 que China, cuyo crecimiento económico ha rondado el 9,5% anual los últimos 20 años, puede convertirse en el primer exportador del mundo para 2010 y copar el 10% del comercio mundial de bienes y servicios, frente al 6% actual. El aumento en la importancia relativa de otras naciones en el orden mundial someterá a una presión creciente al sistema global de diseño e influencia norteamericana, por lo que a medio plazo cada vez cobrará más sentido una alianza estratégica de los norteamericanos con los europeos.

En cuanto a los motivos más inmediatos podríamos señalar el estancamiento en los teatros de operaciones de Irak y Afganistán como motor de un posible cambio de posición norteamericana respecto a Europa, pues algunos observadores consideran que la situación en Afganistán se encuentra estancada y la situación en Irak está empeorando claramente (28). Dado que estas operaciones antiterroristas requieren un notable esfuerzo de pro-

(28) Según el informe número 26 de 1 de octubre de 2005 de «Crisis Watch Org» Irak se encamina hacia una situación de partición de facto y de guerra civil a gran escala y Afganistán es uno de los conflictos que se mantiene estancado en la actualidad.

yección y medios militares y sobre todo debido a que la situación sobre el terreno no evoluciona favorablemente, resulta muy improbable que los Estados Unidos se decidan a extender esta fórmula de lucha antiterrorista a un tercer teatro de operaciones, pues ello resultaría caro y difícilmente sostenible, provocaría tensiones crecientes sobre los recursos militares norteamericanos y encontraría resistencias internas cada vez más difíciles de superar. La estrategia más evidente para superar este dilema es la búsqueda de una responsabilidad compartida como medio de aliviar la carga soportada por los norteamericanos, (ya sea carga política y diplomática o esfuerzo militar). Una posible línea de actuación en este sentido sería el incremento en de cooperación con los aliados, ya fuera en el marco de la OTAN o por la vía de la cooperación bilateral con la UE.

En los últimos años, la UE y la OTAN han efectuado una clara alineación en los niveles político–estratégico, operativo y táctico. En este proceso se pueden resaltar los siguientes hitos:

- La ampliación de la Unión a 25 ha venido acompañada por la ampliación de la OTAN decidida en la Cumbre de Praga, lo que de alguna manera identifica la expansión europea con la del espacio de seguridad euro atlántico.
- La creación de nuevas estructuras en la UE (Comité Político y de Seguridad, Comité Militar y Estado Mayor Militar de la UE, célula de Planeamiento de la Unión Europea en el Cuartel General de Operaciones de la OTAN) está claramente inspirada en las estructuras de la OTAN (Consejo del Atlántico Norte, Comité Militar, Estado Mayor Militar Internacional, célula de enlace de OTAN en el la UE etc).
- El objetivo europeo de mejora de las capacidades militares (Objetivo Global de Helsinki) discurre en paralelo con la iniciativa de capacidades de defensa de la OTAN (Compromiso de Capacidades de Praga).
- La evolución de la OTAN hacia una estructura de Fuerzas más reducida y más adecuada a las amenazas actuales, con unidades más ágiles y proyectables es perfectamente compatible con la idea de una Unión que no pretende tener una estructura de fuerzas fija con unidades asignadas.
- La creación de una capacidad de respuesta rápida de la UE con los “Battle Group” tiene su paralelo en la Fuerza de Respuesta rápida de la OTAN.

Este proceso de alineamiento estratégico e institucional de la OTAN y la UE, junto con el reposicionamiento estratégico norteamericano respecto a la importancia de la alianza euroatlántica podrían ser el preludio de la creación de un “Caucus Europeo” dentro de la OTAN, una fórmula de decisión 1 + 1 que sólo sería viable con una profunda reestructuración de la UE, que llevara su estructura política a un nivel cercano a la paridad con la estructura política norteamericana. Lo lógico sería que la Unión Europea siguiera este camino y continuara avanzando en materia de Seguridad y Defensa mediante nuevas formas de cooperación estructurada. Hasta llegar a esa eventual fórmula de codecisión con los norteamericanos queda mucho camino por recorrer y la correspondiente “hoja de ruta” podría tener muchos diseños diferentes. Sin ánimo de hacer un análisis profundo de esta cuestión, que desborda ampliamente los propósitos de este trabajo, podríamos citar algunos pasos posibles en dicha hoja de ruta: la adopción de decisiones en materia de defensa por mayoría cualificada, la ampliación de las misiones de la UE, el desarrollo de nuevas capacidades de defensa comunes no asignadas a las naciones, la creación de un presupuesto europeo de defensa, el establecimiento de un Cuartel General europeo común de planeamiento operativo, la creación de un súper ministerio de defensa europeo etc.

LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON RUSIA

La Federación Rusa como heredera de la URSS

Las relaciones de Unión Europea con la Federación Rusa están inevitablemente influidas por la historia reciente, marcada por la pertenencia - casi podríamos hablar de la identificación- de este país con la Unión Soviética durante casi todo el siglo XX, lo que significó un formidable paréntesis histórico, político, económico e ideológico en la historia de Rusia. Tanto por su protagonismo en las relaciones internacionales durante las últimas décadas, como por la entidad y naturaleza actuales de la Federación Rusa, esta nación evoluciona muy lentamente para desprenderse de la lógica soviética de antaño.

Este “rol” de “heredero de la URSS” asumido por Rusia entraña consecuencias importantes, entre las que se cuenta el rechazo expreso de la Federación Rusa a integrarse en la Unión Europea manifestado por el Presidente Putin en enero de 2001 (29). El rechazo ruso viene forzado por

(29) DOV LYNCH «Russia faces Europe» Chaillot paper número 60. Mayo de 2003. Pág 18.

las circunstancias, pues posiblemente Rusia no podría asumir el impacto de imagen tanto exterior como interior que supondría una solicitud de ingreso en la UE, ni la Unión Europea podría aceptar la candidatura de una nación tan problemática y con un peso geopolítico tan grande como Rusia, pues su equilibrio se vería amenazado. De todo ello se deriva la necesidad para la UE de establecer una relación específica y especial con este país, específica para que se distinga de la política de vecindad con las naciones del entorno europeo y especial en atención a la sensibilidad rusa por la influencia occidental en su zona de interés y para dotarla con un estatus similar al que se concede a la relación trasatlántica.

Perspectiva histórica y geopolítica

Si analizamos la base de las relaciones de la Unión Europea con Rusia se observan paralelismos y coincidencias con los vínculos subyacentes que unen a la UE y los Estados Unidos. Entre estos elementos comunes podemos encontrar determinados planteamientos estratégicos por parte de ambos socios, el desarrollo institucional de las relaciones, una historia europea compartida, parámetros culturales y de valores, intereses económicos y geoestratégicos (suministro de energía ruso a la UE) etc. Sin embargo, cuando tratamos de dar una perspectiva histórica a las relaciones de Europa con Rusia (como hicimos con los Estados Unidos) y sobre todo si nos centramos en la época de la guerra fría la característica más sobresaliente en las relaciones son las fuertes diferencias ideológicas y de planteamientos, un gran desconocimiento y recelo ante el bloque occidental en los terrenos político, estratégico y de seguridad y un aislamiento total en el campo económico (economía de planificación centralizada, planes quinquenales de desarrollo, no integración del mundo soviético en los sistemas mundiales de financiación, imposibilidad de cambio de divisas entre bloques etc).

El colapso de la Unión Soviética como consecuencia del fracaso de su sistema socioeconómico dejó a la Federación Rusa en una situación de gran “desconcierto” político y estratégico y creó un vacío geopolítico inmenso, provocado tanto por la degradación del poder y cohesión interna en la Federación, como por el retroceso de la frontera soviética hasta la demarcación rusa. Así se configuró un nuevo espacio conocido como el “espacio postsoviético”, caracterizado por la existencia de graves problemas políticos y económicos y por la presencia de focos de crisis (enclave de Nagorno Karabaj, Osetia del Sur, Abjacia, Tansnistria). Desde

entonces, Rusia ha tenido que hacer frente a innumerables desafíos al tiempo que trataba de definir su papel en el nuevo orden mundial: apertura de su sistema político, introducción de una economía de mercado, reconversión de su papel en la escena internacional, retroceso de su espacio físico de influencia, aparición de tensiones internas que amenazan la integridad territorial de la Federación (Chechenia), terrorismo islamista en su territorio, crecimiento exponencial del fenómeno de la delincuencia, mafias y narcotráfico, etc.

La reciente ampliación de la Unión Europea ha acercado a Europa a los límites de este conflictivo “espacio postsoviético” en un movimiento de avance que ha “fagocitado” a naciones de la antigua órbita soviética y convertido en nuevos vecinos europeos a antiguas Repúblicas Soviéticas. Este hecho provoca tensiones de carácter fronterizo entre Rusia y la UE a 25 (como por ejemplo los que se han puesto de manifiesto por las dificultades en la negociación de Acuerdos de Fronteras con los estados Bálticos, Estonia y Letonia), y ha modificado las relaciones en los espacios de vecindad, al ofrecer alternativas de política exterior a las naciones de Comunidad de Estados Independientes más próximas a Europa: Ucrania, Moldova y Bielorrusia y un poco más lejos, las repúblicas caucásicas.

La Federación Rusa está haciendo una política pragmática frente a la Unión Europea, sobre todo desde el acceso de Putin al poder, pero continúa mostrándose reticente ante la aproximación de la influencia occidental y pretende mantener su rol de potencia postsoviética predominante por métodos no necesariamente ortodoxos (intento de fraude en las elecciones en Ucrania de finales de 2004, apoyo a la violenta represión del gobierno uzbeko en mayo de 2005).

La Asociación Estratégica de Europa con Rusia

Si antes mencionábamos el desconcierto geopolítico Ruso tras el final de la guerra fría, también podríamos hablar de algún desconcierto de la Unión Europea en sus relaciones con Rusia. La Unión reconoce la importancia de la Federación Rusa, a la que se considera como un “socio estratégico” de un nivel similar al de los Estados Unidos, pero lo cierto es que las bases de las relaciones con los rusos son mucho más recientes y están mucho menos asentadas que el vínculo trasatlántico y el gigante ruso está pasando por un difícil periodo de reajuste. Aún en 1999 el Secretario General de política exterior de la UE Javier Solana, declaraba que “el des-

arrollo de las relaciones con Rusia es la tarea más importante, más urgente y más difícil a la que se enfrenta la Unión Europea en los comienzos del siglo XXI” (30).

Para hacer frente a los desafíos que le plantean las relaciones con Rusia, la Unión Europea ha diseñado una estrategia de corte cooperativo o no agresivo, similar a la empleada para gestionar la ampliación de la Unión, basada en la creación de lazos institucionales permanentes con Rusia similares a los establecidos con los norteamericanos, junto con la suscripción de acuerdos especiales de cooperación económica, comercial y financiera, complementados con otros en materia de seguridad interior, administración de fronteras e inmigración etc.

Desde un punto de vista institucional esta Asociación Estratégica se pone en práctica mediante un entramado encabezado por las Cumbres Unión Europea – Rusia, de las que se celebran dos al año. A las mismas asisten la Presidencia de turno de la Unión Europea, el Secretario General / Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el Presidente de la Comisión y el Presidente de la Federación Rusa. El trabajo de las cumbres se complementa en niveles subordinados con reuniones sectoriales de ministros en función de los temas a tratar, la actuación del Consejo Permanente de Cooperación UE-Rusia (PPC), reuniones de Directores Políticos y una amplia estructura de comités y grupos de trabajo sectoriales. El esquema actual de las relaciones con Rusia se basa en el acuerdo alcanzado durante la cumbre UE – Rusia de San Petersburgo de mayo de 2003, en el que se acordó la creación de cuatro espacios comunes, que son:

- El espacio común de libertad, seguridad y justicia;
- El espacio común económico;
- El espacio común de seguridad exterior y
- El espacio común para la educación e investigación.

Para cada uno de estos espacios se han negociado unas “hojas de ruta” que acometen los desarrollos sectoriales de cada uno de estos espacios, problemas existentes y actuaciones necesarias. La financiación de los programas se efectuará mediante el denominado “instrumento de vecindad”, que substituirá a los programas TACIS y MEDA en un futuro a

(30) Javier Solana en Estocolmo el 13 de octubre de 1999. Ibidem 29.

corto plazo. Entre estos campos de cooperación merece la pena resaltar, por su interés estratégico, la cooperación entre Europa y Rusia en materia de suministro de energía. En la cumbre de Europa Rusia de 4 de octubre Tony Blair y Vladimir Putin resaltaron la importancia de este aspecto de la cooperación e hicieron mención a los resultados de la primera reunión del Consejo Permanente de Cooperación de los Ministros de Energía en la que se acordaron proyectos específicos relativos a eficiencia energética, infraestructura, comercio e inversiones energéticas (31).

Desde un punto de vista político y diplomático, la coordinación estratégica entre Europeos y Rusos proporciona peso y valor añadido a las posiciones estratégicas y de política exterior de la Unión, especialmente de cara a terceros o en la gestión de conflictos en otras zonas. (El Cuarteto que impulsó la Hoja de Ruta para Oriente Próximo puede ser un ejemplo de Rusia en el ejercicio de este papel.) Sin embargo esta coordinación es difícil y la realidad indica que las posiciones rusas no siempre están en sintonía las europeas. Algunas diferencias que se pueden mencionar son la política occidental hacia Ucrania, país que podría tener aspiraciones de integración en la Unión, las actuaciones rusas en el conflicto de Chechenia, las medidas de presión a adoptar el relación con programa de desarrollo nuclear de Irán, determinadas diferencias de índole comercial y económico, el fortalecimiento de las democracias emergentes o la solución de los conflictos enquistados en la periferia Rusa. etc. Por otro lado, la Unión Europea no es el único eje de la política exterior Rusa, ni la vocación continental de este país es exclusivamente europea: Rusia aspira a jugar un papel importante en Asia y los Estados Unidos y China ocupan también un lugar esencial en su agenda exterior. Por fin, Rusia es también un actor con el que hay que contar para analizar las cuestiones relevantes de la agenda mundial que hemos resalta-do a la hora de hablar de los Estados Unidos: construcción política europea, multilateralismo y uso de la fuerza, defensa europea, lucha antiterrorista etc. Para cerrar este epígrafe, veremos con algo más de detalle estas cuestiones.

Las grandes cuestiones de Seguridad y Defensa y los difíciles objetivos comunes.

La seguridad y defensa de Europa ya no es la piedra de toque de las diferencias con los rusos pues estos parecen haberse dado cuenta que la

(31) Comunicado de Prensa de la 16 cumbre de la UE – Rusia, Londres 4 de octubre de 2005. <http://ue.eu.int/Newsroom>

inestabilidad y los graves peligros del mundo globalizado no provienen del Oeste. Dicho esto, las cuestiones de seguridad y defensa se perfilan como elementos de difícil acuerdo en las relaciones con la Federación Rusa, debido a la lógica postsoviética rusa y a sus intereses exteriores y de seguridad específicos. La posición rusa en relación con las estructuras de seguridad euro atlánticas, OTAN y Unión Europea es un tanto ambigua: Rusia sostiene diferencias con europeos y norteamericanos respecto al papel de la OTAN en el nuevo orden mundial y respecto a la intención manifestada por países como Ucrania o Georgia de ingresar en esta organización, sin embargo ha negociado y obtenido una asociación especial con la UE y con la OTAN que le permite codearse y obtener ventajas de su relación con ambos. Este papel especial no contempla una integración de pleno en estas asociaciones, puesto que desea mantener intacta su autonomía estratégica.

También existe una cierta ambigüedad en relación con la cuestión del multilateralismo. El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mantiene a Rusia alineada con los norteamericanos en el campo de los conservadores del “status quo”, que no desean alterar sustancialmente el actual diseño de la ONU. En ese sentido la posición rusa en relación con la reforma de Naciones Unidas está más próxima a los planteamientos de los norteamericanos que al objetivo europeo de conseguir un multilateralismo eficaz. Sin embargo Rusia desconfía de la tendencia de los Estados Unidos a la actuación unilateral, en parte por la conciencia de sus actuales limitaciones y de su retroceso geopolítico y contempla con recelo los procesos de ampliación de la OTAN y la UE a los que percibe como una injerencia en su espacio de seguridad. Como consecuencia de sus “reflejos postsoviéticos”, Rusia mantiene al mismo tiempo una tendencia remanente a la actuación unilateral en materia de política de seguridad, fundamentalmente en su entorno más próximo, que se muestra por ejemplo en la carta que dirigió Vladimir Putin a la ONU y a la OSCE en 2002, en la que amenazaba con intervenir en la vecina Georgia por dar refugio a terroristas chechenos (32).

Uno de los intereses comunes más claros con la Unión Europea en materia de seguridad y defensa es la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. El terrorismo islamista ha golpeado a Rusia antes y después del 11 de septiembre con atentados de

(32) Ibidem 30.

una naturaleza atroz y por ello este país es consciente de su capacidad de desestabilización así como del peligro que plantean la posible combinación del fenómeno terrorista con las armas de destrucción masiva. Tras los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, el presidente ruso Vladimir Putin percibió la oportunidad para aproximar a Rusia a los Estados Unidos y para incluir sus propias medidas de control interno en la amplia guerra contra el terror que comenzaba a perfilarse. Cuando se abrió el teatro de operaciones de Afganistán, Rusia no sólo no obstaculizó el despliegue de los aliados en las repúblicas de Asia Central, sino que se mostró dispuesta a cooperar con la coalición liderada por los norteamericanos mediante el suministro de equipo militar y armamento a la alianza del norte, la apertura de corredores aéreos para los aliados, el apoyo a la coalición con inteligencia, etc. El alineamiento de Rusia junto con franceses y alemanes en 2003 en su oposición a la guerra de Irak no puede considerarse como un retroceso sustancial en su postura inicial, pues pese a las grandes divisiones en el seno de la “coalición contra el terror” se puede afirmar que el interés común de europeos, rusos y norteamericanos en la lucha contra el terrorismo es una posición pragmática más fuerte que las diferencias tácticas sobre como combatirlo.

En la reciente cumbre UE – Rusia de mayo de 2005, este país propuso institucionalizar la colaboración con la Unión Europea en el ámbito de las relaciones exteriores y de seguridad, y especialmente en los temas relativos a lucha contra el terrorismo y prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva. Algunos objetivos comunes en este campo, podrían ser el desarrollo de planes contra la proliferación, la creación de medidas de lucha antiterrorista, la mejora de las condiciones de seguridad de los arsenales de armas de destrucción masiva de la extinta unión soviética almacenados en Rusia, el desarrollo de mecanismos judiciales y de seguridad comunes etc.

CONCLUSIONES

Las relaciones de la UE con los Estados Unidos y Rusia son dos de las asociaciones estratégicas más importantes para la Unión, ninguna de las cuales está exenta de problemas. El vínculo trasatlántico es una asociación estratégica sólidamente consolidada y basada en unos valores e intereses comunes muy fuertes, pero existen desavenencias y desacuerdos que es preciso identificar y superar. En cuanto a las relaciones con Rusia se encuentran en una fase inicial de desarrollo y además se ven condicio-

nadas por el retroceso ruso en la escena internacional, que determina una cierta ambigüedad en sus posiciones exteriores.

La principal preocupación de Rusia en la escena internacional es establecerse como una potencia económicamente próspera y con un elevado grado de influencia y para ello precisa de un entendimiento aceptable con Europa y los Estados Unidos, lo que incluye el respeto a las reglas de juego democráticas. Rusia ha hecho del estatus especial que ha obtenido en sus relaciones con la UE y la OTAN uno de sus ejes en política exterior. Sin embargo, la Unión Europea no es el único interés de la política exterior Rusa y la Federación mantiene aspiraciones de influencia global junto con una importante vocación asiática.

Los Estados Unidos son la única potencia dominante en el nuevo orden mundial surgido tras la guerra fría. El predominio norteamericano está basado en una proyección de poder e influencia a escala planetaria sobre la base de un sistema global de diseño norteamericano, constituido por organizaciones multinacionales y alianzas, ONU, OTAN, OSCE, FMI, Banco Mundial, etc. Por medio de éstas los Estados Unidos ejercen una influencia indirecta en los asuntos de la agenda mundial.

Lo anterior se complementa con el ejercicio de la fuerza en las relaciones internacionales o mediante la injerencia en los asuntos de los estados que constituyen una amenaza a la seguridad. Normalmente el uso de la fuerza se ejerce con respeto a las normas del entramado institucional internacional. Cuando esto no es así, como sucedió durante el ataque a Irak de 2003, aparecen las tensiones y a acusaciones de unilateralismo.

Para algunos norteamericanos, al fin y al cabo los inventores del multilateralismo, la idea del multilateralismo eficaz, recogida en la estrategia de la UE y directamente vinculada con la reforma de la ONU, puede parecer un intento de limitación de su autonomía estratégica. Sin embargo, existe una ventana de oportunidad para que los norteamericanos compartan con los europeos sus responsabilidades globales a medio plazo. Algunos factores que determinan esta oportunidad son el peso específico creciente de algunas naciones emergentes en la escena internacional, (China, India, Brasil), la existencia de importantes activos y valores europeos que pueden enriquecer sistema de gobierno mundial, la naturaleza básicamente democrática del sistema internacional impulsado por los EEUU y la dinámica interna de su sociedad, poco proclive a una visión imperial de las relaciones entre naciones.

Al analizar la posición geopolítica actual de Europa no podemos olvidar que la UE está inmersa en un momento crítico de su proceso de definición y construcción política. Por ello los europeos, más que tener presente dónde estamos deberíamos saber hacia dónde vamos y en este empeño a veces reina una cierta confusión. Europa se encamina hacia lo que tarde o temprano será una entidad con un elevado grado de centralización de determinadas políticas, incluidas la política exterior y de seguridad y la política de defensa. El reciente “no” francés y holandés en el referéndum de la constitución europea supondrá un revés en este proceso, pero no parece probable que congele la situación política actual de Europa.

En el campo de la estrategia de seguridad y defensa uno de los principales retos a los que se enfrentan los europeos –y con ellos los norteamericanos– es el de conciliar la autonomía estratégica real norteamericana con el deseo de independencia europea. La OTAN tendrá que redefinir en algún momento su esquema de relaciones llegando a una fórmula que tenga en cuenta el creciente peso europeo, pero para ello las naciones europeas deberán desarrollar mecanismos de concertación política más eficaces que el actual.

Probablemente haya una serie de cuestiones previas en el proceso de construcción política europea que deberán ser resueltas antes de que se puedan romper determinadas líneas de resistencia. Entre estas cuestiones se puede citar la mutualización de la seguridad nuclear de las naciones europeas (y con ella de la responsabilidad nuclear), la posición institucional de una Europa unida en el Consejo de Seguridad de la ONU o la consecución de una “masa crítica” en la conciencia europea de los ciudadanos de la Unión. No son cuestiones fáciles, y posiblemente precisen años para poder ser resueltas, pero esta dificultad no nos debe hacer perder de vista la “situación final deseada” con independencia de posiciones tácticas nacionales a corto plazo.

Además, esta visión dinámica debe continuar garantizando la seguridad de Europa y la integridad del vínculo trasatlántico y en esta cuestión no hay cabida para experimentos arriesgados: la OTAN sigue siendo una organización política y de seguridad esencial para Europa y los Estados Unidos.

CAPÍTULO QUINTO

EL “GREATER MIDDLE EAST” Y LA GEOGRAFÍA CAMBIANTE DE ORIENTE MEDIO

EL “GREATER MIDDLE EAST” Y LA GEOGRAFÍA CAMBIANTE DE ORIENTE MEDIO

POR IGNACIO CARTAGENA NÚÑEZ

INTRODUCCIÓN

La Estrategia Europea de Seguridad, adoptada en diciembre de 2003, afirma que las principales amenazas a la seguridad mundial se encuentran en el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los estados fallidos y el crimen organizado. Este diagnóstico guarda muchas semejanzas con el que aparece en la Estrategia de Seguridad Nacional de los EEUU, y también con el del Concepto Estratégico de la OTAN, donde, ya en 1990, con ocasión de la cumbre de Roma, se señalaba que las nuevas amenazas a la seguridad del siglo XXI serían cada vez más «multi-direccionales y difíciles de predecir».

Todas estas amenazas, pero de modo muy destacado el terrorismo, han situado a la región comprendida entre Magreb/Mashrek y el Golfo Pérsico en el centro de la atención de los estados, las organizaciones internacionales y la opinión pública internacional. No se trata de una novedad para el continente europeo, que, por razones de índole geoestratégica, pero también comercial, política o cultural, siempre ha percibido la estabilidad de la cuenca mediterránea como condición *sine qua non* de su propia estabilidad y seguridad. Sí es un planteamiento más novedoso para los EEUU. Superada la lógica bipolar de la Guerra Fría, y empujada por la crudeza de los recientes atentados terroristas, la superpotencia ha comenzado a percibir que el fermento del terrorismo islamista se encuentra en los males endémicos de unos países cuyos regímenes -merced a

las seguridades de un fluido abastecimiento energético o a las garantías de estabilidad política en la región- habían gozado en otro tiempo de cierta inacción, cuando no de tolerancia, por parte de la comunidad internacional.

A la nueva percepción de los riesgos a la seguridad mundial, más impredecibles y menos estructurados en torno a los estados soberanos, hay que sumar un conocimiento cada vez más profundo de los déficit en materia de democracia, educación y derechos humanos que son comunes a las sociedades de la región, sobre todo a partir de la publicación de los Informes sobre el Desarrollo Humano en el Mundo Árabe del PNUD, en 2002. De ambos elementos (percepción de los riesgos y conocimiento de los problemas) y de la intuición de que existe un cierto nexo de causalidad entre ambos, es de donde nace la nueva estrategia de promoción de las reformas políticas, económicas y sociales, que se conoce con el nombre de Greater Middle East.

¿Cuál es la posición del Mediterráneo en este nuevo contexto? Resulta evidente que la cuenca mediterránea no es sino una parte del área incluida en el término “Greater Middle East” (un área, por lo demás, de límites muy difusos, que, en función de autores y de doctrinas, puede alcanzar desde Marruecos a Afganistán, o incluso desde Marruecos a Bangladesh, cubriendo por completo todo el Asia Continental). Tal vez para EEUU no resulte tan difícil elaborar una visión de conjunto que aúne la cuenca mediterránea y los países del Golfo con el Asia continental, extendiéndose desde Marruecos a Afganistán, pero para Europa resulta más difícil de asimilar. Por lo que a la Unión Europea respecta, el Mediterráneo ha gozado tradicionalmente de una clara centralidad y autonomía, ya sea por razones de vecindad geográfica, de historia compartida, o de una percepción de la estabilidad de los países ribereños desde la óptica de la seguridad propia. La existencia, a partir de 1995, de un esquema de relaciones como el Proceso Euromediterráneo de Barcelona, que se ha mantenido en pie incluso en los momentos más delicados del conflicto de Oriente Medio, así lo atestigua.

En este artículo nos proponemos analizar de qué modo ha influido la doctrina del “Greater/Broader Middle East” en los esquemas de cooperación y diálogo existentes entre, por un lado, la Unión Europea y la OTAN y, por otro, los países del Mediterráneo y Oriente Medio. Veremos cómo a los esquemas tradicionales de cooperación y diálogo (esencialmente, proceso de Barcelona y Diálogo Mediterráneo) se han añadido otras iniciati-

vas (Partenariado Estratégico e Iniciativa de Cooperación de Estambul) que se configuran como la respuesta europea a la doctrina lanzada por la Casa Blanca y adoptada, con modificaciones, por el G8. Estas nuevas iniciativas, aún incipientes y en proceso de definición, contribuyen a complicar el mapa del diálogo; y en no pocas ocasiones han suscitado perplejidad y algunas reticencias por parte de los países destinatarios.

Más allá de esta confusión, la proliferación de esquemas de diálogo con el Mediterráneo y Oriente Medio presenta una serie de riesgos y de ventajas, que serán analizados en este artículo: en el capítulo de las ventajas cabe destacar, en primer lugar, que revela el interés creciente de los EEUU por el desarrollo y modernización de toda la región; en segundo lugar, que trasluce un modo nuevo (aunque no siempre explícito) de afrontar las principales amenazas a la seguridad en la zona, teniendo en cuenta, desde un planteamiento más estructural y poliédrico, las causas que subyacen al origen de la violencia terrorista (pobreza, desigualdades, violaciones de derechos humanos, ausencia de democracia, falta de protagonismo de la sociedad civil).

En el capítulo de los riesgos hay que contemplar la posibilidad de que todas estas iniciativas, presentadas de modo paralelo, acaben solapándose y resultando, por ello, menos efectivas. El reto, como señalaba Martín Ortega en un artículo reciente (1), no es poner en pie distintos esquemas de diálogo y cooperación (todos ellos válidos y bien intencionados) sino en coordinar estos esfuerzos y en explicarlos a nuestras contrapartes. El segundo riesgo consiste en que el Broader Middle East, y el conjunto de iniciativas que beben de la misma fuente, no logren vencer esa percepción de «iniciativas exógenas» que han tenido en sus inicios.

Por su experiencia y su situación geográfica, los países europeos, tanto de modo bilateral como a través de las principales organizaciones regionales, pueden desempeñar un papel importante en la definición de las iniciativas nacidas al socaire del Broader Middle East, matizándolas, dotándolas de contenidos más «europeos» e incidiendo en un sentimiento de «co-propiedad» de las iniciativas que muchos de los países árabes echan en falta. Sin embargo, para que esta nueva aproximación sea eficaz y no deteriore el acervo consolidado en los esquemas de cooperación ya existentes, es necesario –insistimos– coordinar todos los esfuerzos en liza. Por lo que respecta a los países de la cuenca mediterránea, resulta esen-

(1) MARTÍN ORTEGA, ESDP and the Mediterranean, 21 abril 2005, European Institute for Security Studies.

cial que los nuevos esquemas de cooperación potencien -y no debiliten- lo conseguido hasta la fecha, sobre todo en lo que respecta al Proceso de Barcelona.

La estructura que seguiremos consta de las siguientes partes: como aproximación al tema haremos una breve reflexión, desde un punto de vista terminológico, sobre el Mediterráneo, Oriente Próximo y Oriente Medio. Intentaremos explicar cómo, con el uso, el término Oriente Medio ha ido ampliando sus límites geográficos, absorbiendo, en la percepción de la opinión pública internacional, a los dos anteriores. Abordaremos seguidamente el término “Gran Oriente Medio”: su génesis, su impacto en Europa y en los países árabes, y su adopción y reforma por el G8. Luego analizaremos brevemente las iniciativas que, inspiradas por el “Broader Middle East”, se han producido tanto en la Unión Europea como en la OTAN. En nuestras conclusiones insistiremos en las potenciales ventajas y riesgos inherentes a este abanico de iniciativas de cooperación, proponiendo posibles vías para coordinar los esfuerzos de los actores implicados.

EL ESPACIO MEDITERRÁNEO, ORIENTE PRÓXIMO Y ORIENTE MEDIO: ALGUNAS PRECISIONES TERMINOLÓGICAS

El que los romanos llamaban “mare internum” o “mare nostrum” es un mar pequeño, casi lacustre, de gran salinidad y escasa profundidad media, que, a pesar de sus reducidas dimensiones (representa tan sólo el 1% e la superficie de los océanos) permite el tránsito diario de seis mil buques y de más de un tercio del abastecimiento mundial de crudo. Se trata, en palabras del filósofo Massimo Cacciari, de un mar demasiado grande para unir y demasiado estrecho para separar. Sin embargo, la propia etimología del Mediterráneo (medium-terrae) indica que este mar, que hoy concita en torno a si un puñado de realidades políticas y económicas dispares, fue un día parte de un marco político, económico y cultural más homogéneo que el actual: el Imperio Romano.

Fenómenos tales como la decadencia y desintegración del Imperio Romano y el posterior apogeo y expansión del Islam se encuentran entre las causas de que el Mediterráneo fuera perdiendo esa inicial “medi-terra-neidad” para comenzar a ser expresión de evoluciones históricas dispares. El curso que desde entonces ha seguido la historia, a veces dispar y a veces coincidente, ha desembocado en el Mediterráneo que hoy cono-

ce mos, que aún a claros vínculos culturales y evidentes contrastes. La terminología no ha sido ajena a esa evolución, de modo que la ribera sur del Mediterráneo, la comprendida entre Magreb y Mashrek, aparece con frecuencia asociada a términos como Oriente Próximo y Oriente Medio, que arrojan poca claridad sobre sus propios límites. Observemos brevemente cual fue la génesis y desarrollo de estos términos.

En 1902, uno de los padres de la geoestrategia moderna, Mahan, acuñó el término Oriente Medio para referirse al conjunto de territorios que se encontraban entre la metrópoli británica y la joya más preciada de su imperio: la India. Dichos territorios (coincidentes con los países del Golfo y el Creciente Fértil) eran igualmente codiciados por el Imperio ruso y los restantes imperios comerciales. La tesis principal del Almirante Mahan era que la seguridad de las rutas hacia la India dependía en gran medida del control efectivo de los territorios de Oriente Medio por parte británica. Aunque por motivos que poco tienen que ver con los actuales, ya aquí puede apreciarse una cierta intuición de que la seguridad de los países de Oriente Medio y la de las potencias occidentales están íntimamente unidos.

Probablemente Mahan tenía una idea clara de los límites del término “Middle East”, un término etnocéntrico y exógeno (muy propio de la época) que, lejos de detenerse en algún aspecto distintivo de índole política o cultural, aludía simplemente a que la zona de referencia se encontraba a mitad de camino entre Gran Bretaña y la India. Sin embargo, el uso dado al término por los aliados durante la Segunda Guerra Mundial fue ampliando los límites del “Oriente Medio” por el Este y por el Oeste, haciendo que incluyera desde Libia y Egipto hasta Irán y Turquía. Hoy en día la Enciclopedia Británica acepta que Oriente Medio son “the lands around the Southern and the Eastern shores of the Mediterranean Sea, extending from Morocco to the Arabian Peninsula and Iran and sometimes beyond” definición que sitúa la ribera sur de la cuenca mediterránea dentro de Oriente Medio.

La “vis expansiva” del término Oriente Medio ha ido en detrimento del término Oriente Próximo, también de uso común en España. Se trata, en este caso, de un término debido a la doctrina francesa de principios de siglo, que responde a la necesidad de acotar los territorios pertenecientes al Imperio Otomano, por aquel entonces ya en franca decadencia, donde Francia tenía intereses geoestratégicos básicos, territorios que acabaron siendo objeto del reparto franco- británico del acuerdo de Sykes-Picott,

de 1917. Con el uso, el término Oriente Próximo fue ampliando también sus fronteras, llegando a abarcar, en su acepción más amplia, Egipto, Líbano, Siria, Israel, Palestina, Turquía, Jordania, Siria, Irak y Arabia. Habiendo conocido cierta fortuna en sus inicios, el término fue perdiendo terreno a lo largo del siglo XX, debido a la mayor difusión del término “Oriente Medio”, más propio de la geoestrategia anglosajona. A partir de los años 50 fue progresivamente recuperado, cuando el conflicto árabe israelí volvió a concentrar la atención mundial sobre una zona del mundo, Palestina/Israel, que apenas ocupaba una parte de la vasta región que se extendía desde Marruecos a Afganistán.

Hoy en día, los términos Oriente Próximo y Oriente Medio se confunden con facilidad en los medios y en las organizaciones internacionales: mientras que en las Naciones Unidas el término más común es el de Middle East, en la Unión Europea, por influencia francesa, se hace con más frecuencia la distinción «Proche Orient/Moyen Orient». En cualquier caso, la indefinición de ambos términos y su capacidad de «desbordarse por los límites» del Mundo Árabe, ayuda a explicar el nacimiento de un término que va un paso más allá: el “Greater Middle East”.

El “Greater Middle East” y el “Broader Middle East”

La idea del “Greater Middle East” fue esbozada por primera vez por el presidente Bush en sendos discursos de finales de 2003, con motivo del veinte aniversario del “National Endowment for Democracy”. En líneas generales, se trataba de una propuesta estadounidense que tenía por objeto promover un proceso de reformas políticas, económicas y sociales en una vasta región comprendida entre la cuenca mediterránea y los países del Gofo Pérsico.

La idea básica del “Greater Middle East” (ayudar a los países de Oriente Medio a emprender el camino de las reformas) ya planeaba por la administración americana desde hacía algún tiempo. Podía apreciarse su huella en el lanzamiento, en 2002, de la Middle East Partnership Initiative (MEPI) por parte del Departamento de Estado estadounidense. La MEPI es un esquema de cooperación bilateral, que, a pesar de una dotación presupuestaria inicialmente poco ambiciosa (canaliza en torno al 2% del total de la ayuda de los EEUU a Oriente Medio) tiene la virtud de ser coherente con un nuevo planteamiento regional “de conjunto” (donde participan como socios Argelia, Bahrein, Egipto, Jordania, Kuwait, Líbano,

Marruecos, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Túnez, Yemen, la ANP, los Emiratos Árabes Unidos). Además, está orientado hacia la reforma y la modernización (promoción de la democracia, reformas económicas, educación y fortalecimiento del rol de las mujeres en la sociedad). Otra característica distintiva es el apoyo a la sociedad civil, como demuestra el hecho de que el 75% de sus fondos están destinados a organizaciones no gubernamentales.

El “Greater Middle East” supone el traslado al ámbito multilateral de lo que el MEPI representaba en el ámbito bilateral. Geográficamente, también concibe el Medio Oriente como un todo que, abrazando el mundo árabe, implica a países no árabes como Irán o Afganistán. Partiendo del inicial “Middle East” en su acepción anglosajona, lo amplía haciéndolo llegar desde Marruecos a Afganistán (aunque hay analistas que lo hacen llegar hasta Bangla Desh) no siendo ajeno a fuentes teóricas como el conflicto de civilizaciones hungtingtoniano o la teoría del dominó democrático. Desde el punto de vista del contenido, y como reconocía el propio Colin Powell, el concepto inicial de Greater Middle East adolecía de una cierta indefinición: no pocos analistas intuyeron en esta propuesta el intento de instaurar un conjunto de medidas de fomento de la confianza –al estilo del de la Conferencia de Helsinki que sirvió para promover la distensión entre el Este y el Oeste- aunque la evolución posterior ha dado lugar a un más ambicioso esquema de cooperación multilateral.

Lo que sí parece más nítido es el espíritu que inspira la iniciativa, que no es otro que el de atacar de raíz los males endémicos de la “región”, poniéndose la modernización y la democracia como objetivos básicos. En los citados discursos, el Presidente Bush rememoraba pasados compromisos de su país con la democratización de la Europa del Este, y se lamentaba de que, durante sesenta años, Occidente hubiera hecho poco para paliar la falta de democracia en el mundo árabe. “Sin embargo” –señalaba el Presidente- “mientras Oriente Medio siga apareciendo como un lugar de tiranía, desesperación y rabia, seguirá produciendo hombres y movimientos que amenacen la seguridad de los Estados Unidos y de sus amigos. Los Estados Unidos deben, por tanto, perseguir una estrategia avanzada de libertad en el Gran Oriente Medio”.

Según Nicole Gnessotto, el término “Gran Oriente Medio” cumple tres funciones principales: unificación de la estrategia americana, simplificación de los problemas de la región y abandono del conflicto palestino-israelí como médula espinal de la región en favor de otros escenarios (Irak,

Afganistán) (2). La posterior evolución de la iniciativa americana nos lleva a hacer las siguientes consideraciones: respecto de la primera función señalada, es bien cierto que el término “Gran Oriente Medio” dota de una mayor unidad conceptual y visión de conjunto a la política exterior americana. Respecto de la segunda, tal vez podría intuirse un cierto ánimo simplificador en el análisis de los problemas de una región tan vasta y heterogénea. Respecto de la tercera, nos parece discutible que el “Gran Oriente Medio” suponga una auténtica postergación del conflicto palestino-israelí respecto de la guerra de Irak. Desde un punto de vista exclusivamente geográfico, puede ser cierto que, en un Gran Oriente Medio que ocupe desde Marruecos a Afganistán, el eje se vea sensiblemente desplazado hacia el Este, pasando de Palestina a Irak; sin embargo, el término “Greater Middle East” es de naturaleza fundamentalmente política, y el centro de los mapas políticos raramente obedece a simetrías perfectas. Además, no es cierto que Palestina haya quedado postergada por Irak en la atención de la Comunidad internacional: la coincidencia de factores como la posguerra iraquí (donde cada vez resulta mas difícil ver la luz al final del túnel) el fin de la segunda Intifada y el plan de retirada de Gaza han hecho que la Administración Bush se implique cada vez con mayor decisión en la búsqueda de una salida al conflicto palestino-israelí.

Tras el lanzamiento de la iniciativa, el proyecto de los EEUU pasaba por conseguir que esta fuera adoptada por los países del G8 con ocasión de la Cumbre de Sea Island (Georgia, EEUU) prevista para junio de 2004. A tal efecto se negoció un borrador de declaración entre los países miembros. La prensa, sin embargo, se adelantó a la fecha de la cumbre, y el 13 de febrero de 2004, en la versión inglesa de la página web del diario “Al Hayat” –una de las principales voces del mundo árabe en Internet–, y merced a una filtración cuyo origen nunca se aclaró del todo, se publicaba un borrador detallado de la iniciativa. El texto se centraba casi exclusivamente en los procesos de reformas del mundo árabe, incidiendo en detalles tales como la formación y ayuda a periodistas, la creación de un banco central para el desarrollo de Oriente Medio, la asistencia a mujeres interesadas en presentar sus candidaturas a puestos electivos...etc. Llamaba la atención, por lo demás, la escasez de referencias al conflicto palestino-israelí, tradicional médula espinal de cualquier documento referido a la situación de Oriente Medio.

(2) GNESSOTTO, NICOLE “A quoi ser le Grand Moyen Orient?”, en Le Figaro, 10 febrero de 2004.

Tras la publicación del texto comenzaron a surgir voces críticas procedentes del Mundo Árabe, que se sentía excluido de la iniciativa. Algunos gobiernos, como el egipcio y el jordano, expresaron su frustración por no haber podido participar en su diseño, hasta el punto de que algunos de sus líderes declararon haberse enterado de él por los medios de comunicación; otros formulaban críticas de contenido, como la excesiva amplitud del término “Greater Middle East”, señalando que había pocas cosas en común entre todos los países de una región tan vasta y compleja, donde los árabes, si se incluía a Pakistán, Turquía y Afganistán, no pasaban de ser una notable minoría. Finalmente, algunos autores ponían de manifiesto la paradoja de que muchas de estas propuestas de reforma estuvieran basadas en los informes de desarrollo humano del Mundo Árabe del PNUD de 2002 y 2003, y que sin embargo pretendían aplicar las mismas recetas de reforma a poblaciones no árabes (3); y que la mayor parte del plan estaba centrado en cuestiones de índole económica, postergando las promesas sobre fortalecimiento institucional o ayuda a las ONG.

La reacción del mundo árabe no se limitó tan sólo a la crítica, sino que generó toda una corriente de declaraciones e iniciativas nacidas “desde dentro” que incidían, en todo o en parte, en los planteamientos reformistas del borrador de iniciativa del G8. Entre ellas pueden contarse la Declaración de Sanna, resultado de una conferencia regional sobre la democracia, los derechos humanos y el papel de la Corte Penal Internacional convocada por el gobierno yemení en enero de 2004; la conferencia no gubernamental de Alejandría, en marzo de 2004, sobre reforma en el mundo árabe, o la cumbre de la Liga Árabe celebrada en Túnez en junio de 2004, donde se produjo un documento de trece puntos para la reforma política, el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad y la lucha contra el terrorismo.

Ante estas reacciones desfavorables, EEUU comprendió rápidamente que debía implicar de modo decidido a los países árabes y aceptar que su iniciativa fuera modificada a su paso por el G8, adoptando un sesgo menos unilateral. Los gobiernos de Afganistán, Argelia, Bahrein, Jordania,

(3) Crítica de la que se hacía eco, por ejemplo, Robert Sattloff, en su artículo “The Greater Middle East”, Washington Institute for Near East Policy Review, Washington, 2004: “more than a quarter of arab residents are not Arab, whether they are Berbers in Morocco and Algeria, non-Arab christians in Sudan , or Kurds in Iraq. By its definition, the Greater Middle East Includes Pakistan, Iran, Turkey, Afghanistan and Israel, making it a region in which arabs are a distinct minority”

Turquía y Yemen fueron invitados a la cumbre. Los mandatarios de Marruecos, Arabia Saudita y Egipto, juzgándola acaso demasiado tardía, declinaron la invitación.

Ya en la cumbre de Sea Island, la diplomacia estadounidense hizo gala de flexibilidad y capacidad integradora para obtener el apoyo de todos los países participantes. Las críticas y reticencias procedentes del mundo árabe fueron tomadas en consideración, y la declaración sobre la «Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Boader Middle East and North Africa» fue adoptada con varias reformas - algunas de gran calado- respecto de la propuesta inicial: la eliminación de un párrafo en la introducción del documento en el que el G8 se lamentaba de la situación de la región; la inclusión de una referencia al conflicto palestino israelí, con mención expresa de las resoluciones 242 y 338 de la ONU; la introducción de una referencia al partenariado euro-mediterráneo y la insistencia en el «multilateralismo efectivo» como óptica desde la que abordar el proceso de reformas. Como colofón, y tal vez para aumentar la distancia entre la iniciativa estadounidense y la propuesta del G8, el término “Greater Middle East” se trocó en el de “Broader Middle East”.

La declaración del G8 salida de la cumbre de Sea Island se apoya en los siguientes elementos básicos: compromiso de la comunidad internacional con la paz y la estabilidad; especial atención al conflicto árabe israelí; convicción de que los conflictos regionales no deben, sin embargo, impedir la puesta en práctica del proceso de reformas; necesidad de que las reformas se impulsen desde dentro; respeto a la especificidad de cada país (sin que ello implique una excusa para detener el proceso); participación activa de la sociedad civil (empresas, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales). Los instrumentos que se enumeran para apoyar estos procesos de reforma incluyen: varios proyectos de alfabetización y promoción de la micro-financiación, creación de un fondo para el desarrollo de la empresa privada y el establecimiento de un «Diálogo para la Asistencia Democrática ».

Hasta la fecha, el fruto más importante de la iniciativa del “Broader Middle East” ha sido el “Foro del Futuro”, que, con Marruecos como país anfitrión, reunió a principios de este año a una veintena de ministros de Economía y de Asuntos Exteriores de países BMENA (Jordania, Turquía, Yemen, Túnez, Afganistán, Bahrein, Argelia y Marruecos, entre otros) con destacados representantes del G8. La agenda, de formato y contenidos similares al de los encuentros del APEC auspiciados por los EEUU, se

centró básicamente en temas de modernización y apoyo a la democracia, y el compromiso más significativo al que se llegó fue la creación de un fondo regional para el desarrollo de la empresa privada en la región, dotado con 100 millones de dólares, en el marco de la Corporación Financiera Internacional. Se trata de un resultado tangible, aunque algo modesto, en comparación con la expectación suscitada por la convocatoria del foro.

Tras la cumbre del G8 en Sea Island, el paso siguiente fue buscar el respaldo europeo y trasatlántico al BMENA. Para ello se presentaron dos ocasiones de oro en las cumbre de Estambul en la OTAN y la cumbre EEUU/UE, en el Castillo de Drommoland (Irlanda) de junio de 2004. Las actas finales de ambos encuentros se han convertido en documentos de gran importancia para entender el alcance del “Broader Middle East” y supusieron el lanzamiento de dos iniciativas de clara inspiración en la propuesta del G8: la Iniciativa de Estambul (OTAN) y el Partenariado Estratégico para Oriente Medio y el Norte de África (UE).

LA OTAN ANTES DEL BMENA: EL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO

Antes de la Cumbre de Estambul, las relaciones entre la Alianza Atlántica y los países de Oriente Medio eran muy escasas; algo más desarrolladas estaban las relaciones con los países del Mediterráneo, las cuales se articulaban a través del llamado “Diálogo Mediterráneo”. El diálogo comenzó su andadura en la Cumbre de Bruselas de 1994, impulsado por el deseo de la Alianza de extender los vínculos de seguridad cooperativa mas allá de su ámbito de influencias, al socaire de la revisión de su concepto estratégico a partir de principios de los 90 y del lanzamiento de la *Partnership for Peace*. En un principio, el Diálogo Mediterráneo se concibió como un mero foro de contactos entre los miembros de la Alianza y algunos países mediterráneos (Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Mauritania, Túnez) y, a partir de 1997, como cauce estable de la cooperación, a través del grupo para la cooperación en el Mediterráneo. En noviembre de 1995 el diálogo se amplió a Jordania, y en marzo de 2000, a Argelia.

Durante los primeros años, el Diálogo Mediterráneo se articulaba de un modo muy sencillo, a través de una serie de encuentros periódicos de embajadores de los países participantes y de visitas recíprocas de altos funcionarios. El contenido de los encuentros se limitaba un intercambio de opiniones que, en ocasiones concretas, desembocaba en el diseño de un

programa de actividades conjuntas. En 1997 se intentó dar mayor alcance y coherencia a estos trabajos a través del establecimiento de un “Programa de Trabajo Anual del Diálogo Mediterráneo”. El programa para 2005, prevé, por ejemplo, el desarrollo de medidas para el fomento de la confianza en 21 áreas diferentes, incluyendo el campo militar. El tratamiento que se ofrece parte de bases comunes para todos los países, si bien existe la posibilidad de un tratamiento diferenciado. En la actualidad, y a raíz del impulso de la Cumbre de Estambul, los esquemas de financiación de las actividades conjuntas permiten que la OTAN asuma un 100% de los gastos para los países mediterráneos.

Los acontecimientos del 11S y la creciente preocupación ante las nuevas amenazas a la seguridad mundial propiciaron una nueva vuelta de tuerca en este diálogo: con ocasión de la Cumbre de Praga de 2002 los MAES de la OTAN se declararon decididos a aumentar las dimensiones prácticas y políticas del Diálogo Mediterráneo, incluyendo un inventario de posibles áreas de cooperación. Esta búsqueda de nuevos caminos desembocó en la Cumbre de Estambul, en la que se aprobó el documento relativo al establecimiento de un “marco de cooperación expandido y mas ambicioso con los países del área mediterránea” en cuyas conclusiones se hablaba de la necesidad de abrir una auténtica asociación con los países del Mediterráneo, elevando la naturaleza del diálogo a la de un auténtico partenariado”.

Los principios que habrían de regir este nuevo marco de relaciones, muy similares a los enunciados en la iniciativa del G8 son los de: co-propiedad de la iniciativa (es decir, la necesidad de desarrollar el proceso en estrecha coordinación con los países del mediterráneo y atendiendo a sus intereses); la necesidad de tener en cuenta las particularidades de cada estado (es decir, la posibilidad de tratamiento diferenciado); la complementariedad de este esfuerzo con la Iniciativa de Cooperación de Estambul y la posibilidad de expandir el Diálogo Mediterráneo a otros países de la cuenca mediterránea.

Tras la cumbre de Estambul se han producido algunos avances significativos, como la primera reunión de los jefes militares de los países de la OTAN con los del Diálogo Mediterráneo (el 17 de noviembre de 2004), o la visita del Secretario General de la Alianza, Jaap de Joop Sheffer a Argelia (país que, por circunstancias de política interna, fue de los últimos en ingresar en el diálogo) el 25 de noviembre de 2004. También en este contexto, el grupo de Cooperación Mediterránea, a iniciativa española e ita-

liana, ha impulsado la elaboración de un documento para mejorar la financiación del dialogo y permitir una participación más activa de los socios mediterráneos.

Desde la perspectiva que dan los diez años transcurridos, puede decirse que, si bien ha redundado en un reforzamiento del diálogo entre ambas riberas del mediterráneo, muy en la línea de los objetivos marcados en la Partnership for Peace, el desarrollo del Diálogo Mediterráneo no ha ido tan lejos como podía esperarse. Tal vez entre las causas de este escaso desarrollo (o entre sus consecuencias) podríamos citar la escasa visibilidad del diálogo y la escasa transparencia de los trabajos conjuntos. Los países mediterráneos se han referido en reiteradas ocasiones a la posibilidad de «refundar» el diálogo, haciéndolo incluso sobre la base de un documento conjunto que constituya una especie de acta fundacional. Algunos apuestan por la creación de un «Consejo Mediterráneo» a nivel ministerial que incluya reuniones anuales.

La OTAN tras el BMENA: la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI)

La Cumbre de Estambul de 2004 supuso, además del fortalecimiento del “Diálogo Mediterráneo”, el lanzamiento de una nueva iniciativa que, sin estar centrada en los países de la cuenca mediterránea, los englobaba en el área BMENA. La Iniciativa de Cooperación de Estambul (Istanbul Cooperation Initiative, de ahí sus siglas) es un esquema de cooperación que intentará promover una cooperación esencialmente práctica sobre una base eminentemente bilateral, con aquellos países del BMENA que se muestren interesados. El contenido de la iniciativa de Estambul, donde se prestará especial atención a la lucha antiterrorista, está centrado en las siguientes materias: controles fronterizos, preparación contra desastres naturales, adiestramiento de tropas, participación en ejercicios de la OTAN, asesoramiento sobre reforma de la defensa y relaciones entre la administración militar y la civil, promoción de la interoperabilidad militar. Respecto de la compatibilidad de este nuevo esquema con el Diálogo Mediterráneo en las conclusiones de la Cumbre de Estambul constaba de modo explícito que la ICI deberá ser complementaria con el diálogo mediterráneo de la NATO, y podrá emplear instrumentos desarrollados en este marco, respetando su especificidad.

La práctica de esta complementariedad constituirá, sin embargo, un

auténtico desafío para la OTAN. En primer lugar, porque la naturaleza de la ICI es básicamente bilateral y su objetivo es el tratamiento individualizado de las necesidades de cada país, el Diálogo Mediterráneo es de naturaleza más bien multilateral. En segundo lugar, porque la ICI ha nacido con un sesgo más ligado a la lucha contra el terrorismo que el Diálogo Mediterráneo, que muestra, en principio, un catálogo de objetivos más abierto. Por lo que respecta a la entrada de países del Mediterráneo, queda claro en todo momento que el nuevo esquema de cooperación también está abierto a ellos, quedando sujeto a una evaluación caso por caso de las necesidades e intereses de cada país.

Por lo que se refiere de la cooperación entre la OTAN y los países del Golfo, terreno prácticamente inexplorado antes de Estambul, el valor añadido que supone esta nueva iniciativa resulta mucho más evidente. Entre el 3 y el 5 de julio, en el Stimson Institute de Washington, se celebró un encuentro de expertos para tratar de dilucidar algunos de los aspectos prácticos de la Iniciativa de Estambul bajo el título “Nato’s evolving role in the Middle East: the gulf dimension” (4). Ese foro brindó la ocasión de explorar las posibilidades de la cooperación entre la OTAN y los países del Consejo de Cooperación del Golfo.

En primer lugar, los participantes coincidieron en subrayar que, en líneas generales, la OTAN tiene una imagen más aceptable para los países del Golfo que los EEUU, lo que facilita un diálogo más fluido. En segundo lugar, la Alianza puede aprovechar la mayor experiencia negociadora de sus miembros europeos, quienes desde 1987 vienen negociando (aunque con escasos resultados, un acuerdo de libre comercio con los países del GCC); en tercer lugar, los países del CGG son (excluyendo a Arabia Saudí) países pequeños, en los que esfuerzos relativamente pequeños en materias como el control fronterizo o la lucha contra el tráfico de drogas podrían tener resultados muy visibles; en cuarto lugar, puede ser un ejemplo para el resto de la región: el hecho de que unos países cuya población no alcanza a la de Irak, y que no supone un tercio de la de Irán, estén examinando nuevas posibilidades de cooperación con la OTAN puede abrir nuevas vías para que otros (léase Yemen o un Irak pacificado emprendan el mismo camino el día de mañana).

Sin embargo, los participantes también apreciaron la existencia de

(4) La transcripción de este encuentro puede consultarse en Internet en la página Web del Instituto Stimson: <http://www.stimson.org/swa/pdf/NATOTranscriptIntro.pdf>

obstáculos para una cooperación fluida: en primer lugar, los propios países del Golfo, muchos de los cuales no están habituados al férreo control administrativo que suele aplicarse a los asuntos de seguridad y defensa en Occidente. En segundo lugar hay un problema de imagen: la opinión pública del mundo árabe se muestra todavía reticente ante las siglas de la OTAN, y en no pocas ocasiones siguen percibiéndola como un caballo de Troya de los Estados Unidos en la región; en este sentido, incluso a algunos dirigentes de los países del Golfo sería necesario explicarles el cambio de orientación de la OTAN en estos últimos años. Finalmente, los problemas internos que atraviesa el propio Consejo de Cooperación del Golfo no son desdeñables: en primer lugar por la asimetría existente entre sus miembros, estados muy reducidos en términos de población y extensión, y Arabia Saudita; en segundo lugar por el hecho de que, no siendo el CCG una organización supranacional, su Secretario General carece de poderes negociadores; en tercer lugar, por la atmósfera de recelo que parece presidir la organización desde que Bahrein firmó un acuerdo de libre comercio con los EEUU, estableciendo un tratamiento diferenciado que aleja aún más las opciones de conseguir una Unión Aduanera entre los países de la organización a medio plazo.

LA UNIÓN EUROPEA ANTES DEL BMENA: EL PROCESO DE BARCELONA

Pasamos ahora a ocuparnos de la Unión Europea. Para la UE, la relación con la cuenca mediterránea es, merced al impulso propiciado por los socios mediterráneos (esfuerzos en los que la diplomacia española ha desempeñado un papel protagonista) un proceso mucho más estructurado. En la actualidad, el proceso de Barcelona comprende a los 25 socios comunitarios más diez contrapartes mediterráneas (Argelia, Egipto Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, ANP, Siria, Túnez y Turquía) y confiere un lugar de privilegio al diálogo político y de seguridad. Sin embargo, el diálogo en materia de seguridad y defensa no ha alcanzado todavía los mismos niveles que la cooperación en los ámbitos económico, social o cultural, y ello se debe a que su desarrollo ha sido mucho más tardío.

Precisamente por ello, durante los años 80 y 90, cabe buscar el germen del diálogo mediterráneo en materia de seguridad y defensa en dos foros situados al margen del ámbito comunitario, pero claramente conectados con él: la Unión Europea Occidental y la Iniciativa 5+5, que incluye a los diez países del mediterráneo occidental: Argelia, Francia, Italia, Libia,

Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal, Túnez y España.

El Diálogo Mediterráneo de la UEO se inició en 1992. El contenido general del diálogo consistía en proporcionar a los socios mediterráneos información sobre las actividades de la UEO y en intercambiar criterios sobre cuestiones de seguridad de interés común. Respecto de la Iniciativa 5+5, el diálogo de seguridad en este marco se instauró a raíz del lanzamiento, el 21 de diciembre de 2004 en París, de la “Iniciativa de Defensa y Seguridad en el Mediterráneo Occidental”, que tenía como principal objetivo determinar posibles marcos de cooperación en el ámbito de la defensa y de la seguridad. La primera reunión del comité director de esta iniciativa se celebró en Argel el 15 de marzo de 2005, y allí se determinó la realización de prácticas conjuntas en aquellas materias que afectaran exclusivamente al Mediterráneo occidental.

Volviendo al Proceso de Barcelona, el tardío diálogo en el terreno de la PESD tuvo su inicio en la Sexta Conferencia Euro-Mediterránea de Nápoles (diciembre de 2003) en cuyas conclusiones se hizo especial hincapié en la lucha contra el terrorismo. Por lo que respecta al esquema de cooperación propuesto, las conclusiones de Nápoles dejaban la puerta abierta a opciones distintas, ya fuera en un marco regional, subregional o bilateral.

Según parece, a partir de entonces el diálogo se ha ido vertebrando en torno a los siguientes temas: cooperación en protección civil y gestión de crisis humanitarias; participación en operaciones bajo mandato de la ONU y lideradas por la UE; lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Con ocasión de la cumbre de Ministros de Asuntos Exteriores de Dublín (mayo de 2004) se añadió a estos sectores el de las armas de destrucción masiva. El diálogo puede realizarse bien partiendo de un marco común, una especie de “estrategia euro-mediterránea de la seguridad”, o bien dialogando sin un marco preestablecido, aprendiendo de la propia cooperación y esperando que la propia dinámica del diálogo, así como lo satisfactorio de los resultados, empuje a los países implicados hacia nuevos sectores.

La segunda vía, la de “aprender sobre la práctica”, parece ganar terreno frente a la primera. En noviembre de 2004, los responsables de seguridad de los países del Mediterráneo se reunieron en Bruselas para discutir asuntos de PESD; días más tarde, con ocasión de la conferencia euro-mediterránea de la Haya, los Ministros de Asuntos Exteriores adoptaron conclusiones sobre PESD, armas de destrucción masiva y terrorismo. Ya

en enero de este año tuvo lugar un encuentro entre el personal militar destacado en la UE y los puntos de contacto militares de los países mediterráneos; a este encuentro le sucedieron otros dos sobre asuntos de PESD (seminarios de formación, medidas de fomento de la confianza) destinados a los militares de los países euro-med.

Ahora que está tomando cuerpo el diálogo de seguridad y defensa del Proceso de Barcelona, la incógnita está en saber cómo influirá en él la llamada Política Europea de Vecindad. Este nuevo esquema de cooperación, mencionado por vez primera en la “Comunicación de la Comisión sobre una Europa más amplia” del mes de marzo de 2003, está destinado a dotar de una perspectiva política a aquellos países que, a resultas de la ampliación hacia el Este de la UE, han pasado a ser vecinos de la Unión Europea. Dicha concepción de la vecindad incluye a Ucrania, Moldavia y Bielorrusia más la ribera sur del Mediterráneo.

La Política Europea de Vecindad nace a partir de la última ampliación hacia países del Este, y tiene por objetivo permitir que algunos de los beneficios inherentes a la ampliación lleguen también a sus nuevos vecinos: se trata de países de cuya estabilidad y prosperidad dependerá en gran medida la estabilidad de Europa. Sin embargo, a diferencia de los antiguos vecinos del Centro y Este de Europa, éstos no tienen una perspectiva de adhesión, por lo que el horizonte de la integración ha de ser sustituido por un nuevo estatus.

Cómo podría compaginarse la nueva Política Europea de Vecindad con el acervo de una década del proceso de Barcelona es algo que la UE explica detenidamente en numerosos textos, señalando que el nuevo esquema de cooperación no sustituye, sino que complementa y refuerza, el esquema de cooperación instituido por la declaración de Barcelona del 95. Lo que parece cierto es que la nueva política de vecindad hace especial hincapié en temas de seguridad, estado de derecho y democratización, lo que permite esperar que el diálogo recientemente emprendido sobre seguridad y defensa en el marco de Barcelona salga especialmente fortalecido.

En el marco de la comunicación estratégica aprobada por la Comisión Europea el 12 de mayo de 2004, Marruecos, Túnez, Jordania y la ANP han sido los primeros países en acordar planes de acción de la NPV; cada uno de estos planes refleja los intereses específicos de los países firmantes.

La Unión Europea tras el BMENA: el Partenariado Estratégico para el Mediterráneo y Oriente Medio

Para los países del Mediterráneo la UE dispone, como hemos visto supra, de la sólida estructura de cooperación del Proceso de Barcelona, reforzada recientemente por la nueva política de vecindad; para los países del Golfo los vínculos siempre fueron de menor calado.

Desde 1989 existe un acuerdo de cooperación entre la Unión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo, y en dicho marco, los Ministros de Asuntos Exteriores de ambas partes mantienen reuniones anuales, mientras que los directores políticos se encuentran en dos formatos diversos: un comité de cooperación y un comité para el diálogo regional. Estos encuentros han tenido, hasta la fecha, un cariz esencialmente comercial y económico; las cuestiones de seguridad no han experimentado un desarrollo paralelo en este marco, a pesar de su importancia en una organización como el CCG. Ello se debe, posiblemente, tanto al desarrollo tardío de la PESD en la Unión Europea como a las tensiones internas que atraviesa esta organización en los últimos años. Existe además un acuerdo con el Yemen desde 1998, complementado por un diálogo político que inició su andadura en 2004; y con Irán, el crucial y controvertido diálogo de la UE, se inició en 2002, con temas tan candentes sobre el tablero como la no proliferación, los derechos humanos y el Proceso de Paz de Oriente Medio.

El diálogo con estos países experimentó un giro radical en 2003, con el lanzamiento de un nuevo esquema de cooperación, bajo el nombre de “Partenariado Estratégico para el Mediterráneo y Oriente Medio”. Transcurrido apenas un mes del discurso del Presidente Bush que daba carta de naturaleza al “Greater Middle East”, el Consejo Europeo de diciembre de 2003 encomendaba a la Presidencia y al Alto Representante la tarea de presentar propuestas concretas sobre una estrategia de conjunto hacia la región. Estos trabajos culminaron con la aprobación, por parte del Consejo Europeo de junio de 2004, del informe final sobre el Partenariado Estratégico para el Mediterráneo y Oriente Medio. Algunos elementos básicos de este nuevo esquema, que pretende configurarse como un “paraguas” de los anteriores, son los siguientes:

Su ámbito geográfico está claramente inspirado en el “Broader Middle East”. En los párrafos iniciales del informe, a modo de exposición de motivos de la iniciativa, se sitúa en el Mediterráneo el eje de una estrategia europea de conjunto, señalándose que Europa y Oriente Medio están uni-

dos por una historia compartida y una geografía común, cuyo vínculo principal es, precisamente, el mar Mediterráneo. Estas consideraciones no impiden, sin embargo, la percepción de dos áreas geográficas claramente acotadas: el área formada por los países del Mediterráneo y el área de los países “east of Jordan”.

Desde el punto de vista del contenido, la seguridad tiene en esta iniciativa una enorme importancia, muy en consonancia con la Estrategia de Seguridad de la UE, donde ya se afirmaba que la tarea de la UE era contribuir a promover un anillo de países bien gobernados en las riberas del Mediterráneo, con los que fuera posible disfrutar de relaciones de cooperación cada vez más sólidas. El diálogo en materia de seguridad se aborda aquí desde un punto de vista amplio, haciéndose una especial distinción entre la política que se seguirá en el diálogo con los países mediterráneos (donde se cita la posibilidad de establecer una “Carta Euro-mediterránea para la Paz y la Estabilidad”) y los países “East of Jordan”, donde el objetivo se reduce a un mero lanzamiento del debate, con vistas a establecer medidas de fomento de la confianza. Otro elemento destacado es la atención que presta la iniciativa europea al conflicto palestino israelí, subrayando su centralidad en la política de la zona y el compromiso de la UE con la búsqueda de la paz, pero recalcando, al mismo tiempo, que el conflicto no debería servir de excusa para no abordar un programa de reformas en la región.

Finalmente, el informe insiste en que el Partenariado Estratégico no sustituye, sino complementa, a los ya existentes (Proceso Euro mediterráneo/Política de Nueva Vecindad/acuerdo de cooperación con el CCG.) El Partenariado pretende emplear la experiencia acumulada en el proceso de Barcelona en la medida de lo posible, aunque parte de asumir el hecho de que la cooperación con los países del Golfo no presenta el mismo nivel de desarrollo.

En la práctica, aun es pronto para analizar hasta qué punto las experiencias acumuladas en la relación con los países del Mediterráneo puede servir para estrechar los vínculos de cooperación con los países del Golfo.

CONCLUSIONES. DISTINTAS INICIATIVAS, DISTINTAS LECTURAS DE ORIENTE MEDIO

En su declaración conjunta tras la cumbre UE/EEUU del castillo de Dromoland, el 24 de junio de 2004, en apoyo de la paz, el progreso y la

seguridad en Oriente Medio, los líderes de ambas orillas del Atlántico dieron la bienvenida a la iniciativa sobre el BMENA, lanzada por el G8 a principios de ese mismo mes. EEUU y la UE se comprometían entonces a trabajar hacia los mismos objetivos, tomando como base los marcos e instrumentos de cooperación existentes.

En estas páginas hemos hecho un recorrido por algunas de estas iniciativas. Los EEUU poseen, en el ámbito bilateral, un estimable marco de cooperación en la Middle East Partnership Initiative (MEPI) instrumento que, a pesar de ser anterior en el tiempo, está claramente inspirado en el planteamiento regional que dio lugar al nacimiento del Greater Middle East, y abarca una vasta región comprendida entre Afganistán y Marrakech. El G8, reformó diversos elementos de la iniciativa americana, lanzando a su vez su iniciativa sobre el “Broader Middle East”. El BMENA ha tenido, hasta la fecha, su más directa consecuencia en la celebración de un “Foro para el Futuro” que ha congregado a ministros de finanzas y asuntos exteriores de casi todos los países árabes, más Turquía, Pakistán y Afganistán. En el marco de la Unión Europea, los esquemas de cooperación vigentes son el proceso Euro-mediterráneo -instituido en 1995 por la declaración de Barcelona y reforzado por la Política Europea de Vecindad- el acuerdo UE-CGG del año 1989, y el Partenariado Estratégico para el BMENA. Para la OTAN, existen dos esquemas de cooperación y diálogo: el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul, que amplía el mapa de la cooperación hasta las fronteras trazadas por el BMENA.

Este mosaico de iniciativas obedece, como hemos visto, a conceptos estratégicos en ocasiones coincidentes, pero no iguales. Si, en una primera lectura, semejante profusión de opciones distintas sólo puede dar lugar a una conclusión positiva (el gran interés que suscita la modernización y democratización de toda la zona) un análisis más detallado exige tener en cuenta algunos problemas que pueden plantearse a largo plazo.

- Un problema de concepto: no creemos necesario insistir en que el concepto de “Broader Middle East” no es fácilmente aceptado por todos los países ya sean árabes, mediterráneos, asiáticos o ribereños del Gofo Pérsico. Por lo que respecta a los países árabes, muchos de ellos siguen percibiendo el BMENA, por conexión de ideas con términos como Oriente Próximo u Oriente Medio, como un nuevo concepto exógeno, acuñado por los países occidentales sin consulta previa y, lo que es más importante, sin tener muy en

cuenta la enorme complejidad y diversidad del mundo árabe. Por ello resulta necesario no escatimar esfuerzos para que el sentimiento de copropiedad de la iniciativa tenga un protagonismo cada vez mayor en su desarrollo.

- Un problema operativo: existe un riesgo de que todas estas iniciativas, tan similares en principios y objetivos y lanzadas en tan breve espacio de tiempo, sean percibidas por los países árabes como un deseo poco calculado, por parte de diversas organizaciones internacionales, de apuntarse al tren del “Broader Middle East”. No es de extrañar, por ello, que entre numerosos países del BMENA haya cundido una cierta confusión terminológica ante nombres como “Partnenariado Estratégico de la UE”, “Iniciativa de Cooperación de Estambul de la OTAN”, “Foro para el Futuro” acompañada de la incómoda sensación de que los términos de referencia del debate están siendo constantemente cambiados. Para ir limando reticencias, se hace indispensable explicar con detalle cada nueva iniciativa, ofreciendo, además, garantías de la suma de todas ellas que en nada perjudicará los logros de los esquemas de cooperación tradicionales.
- Un problema de coordinación: existe un riesgo de que los esquemas de cooperación aquí planteados den lugar, en su puesta en práctica, a superposiciones y duplicación de esfuerzos. Por lo que respecta a la seguridad y defensa, creemos que una coordinación entre la Iniciativa de Cooperación de Estambul y el Partenariado Estratégico de la UE sería positiva y deseable. Por el camino aparecerán, a buen seguro, las dificultades de coordinación entre OTAN y UE, o entre la UE y los EEUU, que son inherentes, al propio vínculo trasatlántico. Por este motivo, tal vez debería hacerse hincapié en la semejanza de los valores y principios que inspiran ambas iniciativas. Partiendo de ese terreno común, tal vez sería posible explorar distintas posibilidades de colaboración sin caer, necesariamente, en un estricto reparto de roles entre ambas organizaciones.

Dos reflexiones nos invitan, en cualquier caso, a concluir con cierto optimismo el recorrido por estas iniciativas, unidas por su vocación de operar en el área comprendida entre el Mediterráneo y Oriente Medio. La primera es que -insistimos- la Comunidad internacional parece cada vez más decidida a contribuir a la modernización y la implantación de la democracia en la región y, en este contexto, la Casa Blanca ha reconoci-

do en varias ocasiones que la Unión Europea y los países europeos del Mediterráneo constituyen un importante punto de referencia. La segunda es que –a pesar de las críticas que suscitaron los términos “Greater Middle East” y más tarde “Broader Middle East”– las iniciativas a que han dado lugar traslucen una más clara percepción de los problemas estructurales que aquejan a la región, así como una firme voluntad de erradicarlos. Ofrecen, en definitiva, una perspectiva más rica, compleja y estructural desde la que abordar las nuevas amenazas a la seguridad mundial, y es de esperar que los estados europeos participen en su desarrollo hablando con voz propia.

Por lo que respecta al Mediterráneo, punto de partida y final de nuestra andadura, su inclusión en áreas geográficas mayores, ya sea merced a ineludibles vínculos culturales, a estrategias suprarregionales o a un nuevo criterio de vecindad– puede ser positiva para los países de la cuenca mediterránea siempre y cuando no se diluyan o se debiliten las estructuras de cooperación tradicionales, que los han situado en el centro de un ámbito propio y exclusivo de relaciones euro-mediterráneas. Esa reflexión tal vez valdría de telón de fondo para los trabajos de este año, en que, entre las luces y sombras de un proceso de paz aún inacabado, conmemoramos el décimo aniversario del Proceso de Barcelona.

CAPÍTULO SEXTO

EL MOMENTO PRESENTE: INICIATIVAS EN CURSO

EL MOMENTO PRESENTE: INICIATIVAS EN CURSO

POR VALENTÍN VELA GARCÍA

INTRODUCCION

Actualmente, ninguna organización internacional aborda la resolución más o menos inmediata de los conflictos solamente desde un punto de vista militar. Más bien se pretende la recuperación a largo plazo de las sociedades traumatizadas por los mismos. En este sentido la UE se perfila como organización ideal, al aunar las herramientas militares y civiles necesarias para hacer frente a un conflicto.

Efectivamente, la Unión se ha marcado unos objetivos de capacidades tanto militares como civiles (1) para llevar a cabo operaciones militares de gestión de crisis (Misiones Petersberg) (2). Pero también los objetivos de capacidades civiles le permite actuar en otro tipo de operaciones como son las de gestión civil de crisis (3).

La UE reconoce, para ambos tipos de operaciones (Petersberg y de gestión civil de crisis) el papel originario de la ONU en el mantenimiento

(1) Ver Capítulo 2 de esta obra.

(2) Las Misiones Petersberg pueden ser:

- Humanitarias y de rescate
- Mantenimiento de la paz
- Gestión de crisis con fuerzas de combate, incluido el restablecimiento de la paz

(3) Las operaciones de gestión civil de crisis son:

- Policía
- Fortalecimiento de la administración civil del estado
- Fortalecimiento del estado de derecho
- Protección civil

de la paz y la seguridad internacionales, y por ello las capacidades militares y civiles sirven para la realización de operaciones autónomas en el marco de la ONU, en el de la OSCE, o en el del Consejo de Europa.

La Unión viene desarrollando desde hace un tiempo una intensa actividad en el campo operativo de la PESD, aunque a veces ésta sea una gran desconocida. El año 2003 supuso el año de prueba en asuntos PESD. A lo largo del mismo se desarrolló la operación Concordia en la antigua República Yugoslava de Macedonia (4) donde quedó demostrado el buen funcionamiento de los Acuerdos “Berlín Plus” (5). También la operación Artemisa en la República Democrática del Congo, primera operación militar autónoma de la UE, liderada por Francia y desarrollada en el marco de la PESD, sirvió a la UE para continuar perfeccionando sus mecanismos de actuación en operaciones Petersberg (6).

Basada en la experiencia acumulada en estas dos primeras operaciones, la UE sigue acometiendo otras iniciativas que trataremos a continuación. Antes de entrar en cada una de ellas daremos una breve introducción histórica de la evolución del conflicto.

Una vez expuestas las operaciones actuales, pasaremos a reseñar otras posibles que se podrían desarrollar en un futuro. Para finalizar y

(4) FYROM en su acrónimo inglés (Former Yugoslavia Republic of Macedonia). Este nombre oficial es debido a las reticencias griegas. Grecia consideró que el simple nombre de República de Macedonia contenía reivindicaciones territoriales respecto de la región griega que junto a la antigua república yugoslava había formado parte de la Macedonia histórica. Esta disputa hizo que los Estados Unidos no reconocieran al nuevo país hasta 1994, condicionando este acto al arreglo de la controversia con Grecia. En 1993 fue admitida con este nombre provisional en la ONU. Las relaciones entre ambos países balcánicos fueron muy tensas hasta 1995 cuando llegaron al acuerdo de que Grecia levantaría el embargo comercial contra el país y Macedonia eliminaría de su bandera el sol de Vergina y cambiaría la Constitución, además de comprometerse ambas partes a continuar las conversaciones.

(5) Los Acuerdos “Berlín Plus” permiten:

- Acceso asegurado de la UE a las capacidades de planeamiento militar de la OTAN
- Presunción de disponibilidad de medios y capacidades de la Alianza que estarán a disposición de la UE
- Identificación de opciones de mando de la Alianza para conducción de operaciones lideradas por la UE
- Adaptación del sistema de planeamiento de defensa de la OTAN para incorporar la disponibilidad de fuerzas de operaciones de la UE

(6) Para información sobre operaciones finalizadas ver CARRIÓN RAMÍREZ, BERTA “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia, y Republica Democrática del Congo”. Serie Europea numero 3 de 2004. Instituto de Estudios Europeos de la USP/CEU, Madrid, www.ceu.es/idee

teniendo en cuenta el multilateralismo que ejerce la UE, veremos las relaciones que la Unión mantiene con otros actores internacionales implicados en el campo práctico de las operaciones.

OPERACIONES ACTUALES

Bosnia-Herzegovina

La desaparición de Tito y la caída del sistema comunista propiciaron un nuevo clima político en Yugoslavia. En 1992, los habitantes musulmanes votaron la separación de la República de Yugoslavia, mostrándose los serbios contrarios a ello.

Así dio comienzo una guerra civil, cuya atrocidad no se veía en suelo europeo desde la II Guerra Mundial. El 22 de mayo de 1992, el Consejo de Seguridad de la ONU reconocía al nuevo estado de Bosnia-Herzegovina (BIH) pluriétnico croata-serbio-musulmán. Meses más tarde, el presidente Alija Itzebegovic (musulmán) solicitó ayuda de las tropas de la ONU (UN Proteccion Forces, UNPROFOR), que a la sazón estaban en la vecina Croacia, para mantener la integridad territorial de ese país. La intervención se limitó a la protección de pasillos humanitarios, por los que discurría la ayuda para paliar las necesidades de la población, y a la creación de zonas seguras.

Tras varios intentos de búsqueda de acuerdo, Estados Unidos decidió acabar de una vez por todas con el conflicto. Reunió a los líderes de las tres comunidades enfrentadas en noviembre de 1995 en la base aérea de Dayton, hasta que acordaron el denominado Acuerdo Marco de Dayton, que finalmente firmaron en París el 14 de diciembre del mismo año.

De este Acuerdo Marco General de Paz en BIH resultó la división de BIH en dos entidades: la Federación de BIH y la República Sprska. La Federación es bosnio-croata y tiene el 49% del territorio de BIH, mientras que la República es mayoritariamente serbia y ocupa el 51%. La falta de integración en BIH es tal, que no existen unas Fuerzas Armadas para el país, sino que cada entidad tiene las suyas propias. Excepción hecha para el control de fronteras y para la ciudad de Brcko (distrito especial bajo supervisión internacional).

Diversos contingentes han participado a lo largo de estos años. A la fuerza de UNPROFOR la relevó IFOR (Implementation Forces, de OTAN), que tras una evolución favorable de la situación desde el punto de vista de la seguridad pasó a denominarse SFOR (Stabilitation Forces).

ALTHEA

Althea se inició el 2 de diciembre de 2004, consecutivamente a la adopción de la resolución 1575 del Consejo de Seguridad de la ONU. EUFOR (de la UE) sustituía a SFOR (de OTAN, aunque esta no desapareció del teatro de operaciones, pues mantiene un Cuartel General en Sarajevo (7)). En la operación participan unos 6.300 efectivos de 33 países (22 son miembros de la UE), desplegados por todo el país.

Esta operación forma parte del planeamiento general de la UE en BIH. Los objetivos de la mayor operación militar de la UE hasta el momento consisten en cumplir las misiones definidas en los Anexos 1A y 2 del Acuerdo Marco General de Paz en BIH (8) y contribuir al mantenimiento de un entorno estable y seguro, en línea con el mandato de respaldar el Plan de aplicación de la Misión de la Oficina del Alto Representante (9) y del Proceso de Estabilización y Asociación para el sudeste de Europa (10). Por consiguiente, la UE desempeña el principal papel de estabilizador de la paz dentro del apartado militar del Acuerdo Marco General.

La operación Althea es una operación dirigida por la UE con recursos a los medios y capacidades comunes de la OTAN que se ajusta a los Acuerdos “Berlín plus”. Prueba de ello es que el Jefe de la operación es el deputy SACEUR (segundo jefe del Mando Estratégico Europeo de la OTAN). La UE y la OTAN han acordado las tareas respectivas de EUFOR ALTHEA y del Cuartel General de la OTAN en BIH, creándose una auténtica asociación estratégica en materia de gestión de crisis entre las dos organizaciones.

Las diferentes misiones que EUFOR lleva a cabo son:

- Patrullas que dan visibilidad a la Fuerza, sobre todo en áreas remotas y sensibles.

(7) Las misiones de esta fuerza OTAN son: el asesoramiento a las autoridades de BIH en la reforma del sector de la defensa, el apoyo en la lucha contra el terrorismo y la captura de inculpados por el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

(8) El Anexo 1 A trata los aspectos militares del Acuerdo de Paz y el Anexo 2 se refiere a las fronteras entre las diferentes entidades.

(9) El Alto Representante de la UE para BIH es Lord Ashdown. Su plan de aplicación contempla los aspectos civiles del Acuerdo de Paz. Lord Ashdown fue nombrado el 11 de marzo de 2002. Es también el representante del Secretario General de la ONU. La coincidencia en su persona de los dos cargos pone de manifiesto la importancia que la UE da a la coordinación con la ONU.

(10) Este es el aspecto principal de la política de la UE con los cinco países balcánicos. Se ha tratado en el primer capítulo de esta obra.

- Equipos de observación local que compensan la imposibilidad física de ocupar todo el país. Estos mantienen informado al jefe de la operación sobre la situación de la población. También promueven la cooperación con las autoridades locales.
- Recogida de armamento ilegal, munición y detonadores. Después de casi 10 años esta misión sigue teniendo buenos resultados.
- Misiones específicas para aplicación del Acuerdo Marco.
- Misiones de obtención de información.

La operación no está exenta de problemas. El 16 de abril de 2005 ocurrió un acto de desobediencia colectiva de los soldados serbio-bosnios en el centro de formación de Manjaca, que de manera premeditada juraron fidelidad a la República Srpska en vez de a BIH. El incidente fue resuelto por el Jefe de EUFOR, General Leakey, de común acuerdo con el Jefe de la Fuerza de la OTAN, con la destitución del Jefe del ejército serbo-bosnio, la baja en el ejército de los soldados que causaron el incidente y la suspensión de las actividades en el centro de Manjaca.

Coincidiendo con estas decisiones, la televisión bosnia había ofrecido imágenes, obtenidas durante la guerra, de las ejecuciones en Srebrenica de bosnios musulmanes a manos de paramilitares serbios y serbio-bosnios. Probablemente la difusión de este vídeo tuvo alguna influencia en lo acontecido en Manjaca.

Los partidos nacionalistas continúan obstruyendo las iniciativas que consideran contrarias a sus intereses étnicos. El progreso económico sigue ralentizado, debido a la corrupción reinante, al crimen organizado y a la debilidad de las instituciones locales. Actualmente ocupa la primera prioridad de esta operación la lucha contra el crimen organizado y el Proceso de Estabilización y Asociación.

La Fuerza esta dividida en tres Agrupaciones multinacionales. La participación española se enmarca en el sureste de BIH (zona de Mostar), formando parte de la Agrupación “Salamandra” junto con Alemania, Francia e Italia. Los cuatro países se turnan en el mando de la Agrupación.

En cuanto al Cuartel General de la UE en Sarajevo, éste se ubica en el mismo recinto que el de la OTAN y se denomina Campamento Butmir. La compañía búlgara que le daba seguridad se retiró el 22 de julio de 2005 y como no fue relevada por otra unidad se ha asignado personal de EUFOR a tal tarea.

El Consejo de la UE es el responsable de decidir cuando termina la operación militar de la Unión Europea en BIH (Acción Común del Consejo 2004/570/CFSP de 12 de julio de 2004). De acuerdo con la citada Acción Común (11), el Consejo evaluará, no más tarde del 31 de diciembre de 2005, la continuidad de la operación.

En la Acción Común también se establece que la misión deberá ser revisada cada seis meses. Sobre la base de esta revisión, el Comité de Política y Seguridad de la Unión Europea (12) (COPS), podría determinar los cambios en el tamaño, mandato y misiones de la operación militar y recomendar cuando debería finalizar.

El Jefe de la Operación, en su Visión Estratégica n.º 1 (diciembre 2004 – abril 2005), consideraba que, si el progreso político en BIH mantenía el ritmo de aquel momento, la misión militar podría concluir dentro de los próximos dos años. Tal y como ocurrió en Macedonia con la operación Concordia, una vez terminada la operación militar, se mantendría la misión civil de la UE en BIH con un adecuado componente policial.

La firma del Acuerdo sobre el Servicio militar y la Defensa, hecho por las autoridades de BIH el 18 de julio de 2005, da muestras del progreso político reinante. Este prevé la supresión de los ministerios de defensa de cada entidad y del servicio militar obligatorio. Asimismo contempla el establecimiento de tres brigadas de maniobra pluriétnicas con base en Mostar, Tuzla y Banja Luka, una brigada táctica de apoyo y una brigada de aviación, ascendiendo a un total de 10.000 personas. Contarán con 5.000 reservistas. El nuevo Ministerio de Defensa único se establecerá a partir del 1 de enero de 2006 y las Fuerzas Armadas profesionales de nuevo cuño deberán ser efectivas a finales de 2007.

Desde julio a octubre de 2005 estuvo destacada en Tuzla la 80 Escuadrilla belga de Vehículos Aéreos no tripulados. Ha sido la primera

(11) El Consejo adopta posiciones comunes y acciones comunes. Las acciones comunes se refieren a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la UE. Las acciones comunes fijan los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la UE, las condiciones de ejecución y, en caso necesario, su duración (artículo 14 del Tratado de la UE o Tratado de Maastricht).

(12) El COPS fue creado bajo el nombre de Comité Político en el Tratado de Ámsterdam (artículo 25) como órgano encargado bajo la dependencia del Consejo, de contribuir al desarrollo de la PESD. A partir del Consejo de Colonia de 1999 pasó a denominarse también de seguridad. Comenzó a funcionar como tal de forma provisional durante el año 2000 y el Consejo de Niza de diciembre del año 2000 fijó de forma definitiva sus atribuciones.

participación internacional de esta Unidad que ha realizado más de 400 horas de vuelo en operaciones de reconocimiento aéreo.

Se ha iniciado el segundo proceso de revisión semestral de la operación con la emisión del informe de su Comandante. Este recoge entre sus recomendaciones y conclusiones los siguientes aspectos:

- Las tensiones entre las diferentes etnias esperan mejorar con las elecciones generales de octubre de 2006. La existencia de armas entre la población, el crimen organizado y la corrupción son elementos perturbadores de la situación.
- Se han establecido siete principios para la lucha contra el crimen organizado que implican a todos los instrumentos de la UE en BIH, con la finalidad de ir transfiriendo responsabilidades de EUFOR a otras agencias de la UE.
- Se debería aportar una unidad permanente de seguridad para el Campamento Butmir. Durante el mes de diciembre de 2005 será proporcionada por España.
- La cifra actual de tropas podría reducirse a 6.000 después de las elecciones mencionadas, transfiriendo algunas de las misiones a cumplir.

Misión de Policía de la UE (MPUE)

La UE empezó a aplicar la PESD en BIH el 12 de diciembre de 1994. Por espacio de dos años se nombraron administradores de la ciudad de Mostar para ayudar a las autoridades locales a organizar unas estructuras administrativas pluriétnicas. Asimismo se recurrió a la Unión Europea Occidental en aplicación del recién entrado en vigor Tratado de la Unión para que realizara tareas de vigilancia policial y formara a la nueva policía local en BIH. Tras los Acuerdos de Paz esta función policial pasó a ser desempeñada por la fuerza internacional de policía de la ONU (IPTF en sus siglas inglesas). Pero las reticencias americanas a seguir participando en esa fuerza policial si no se daba a sus miembros garantías de inmunidad frente a la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional, propició el que la UE decidiera en febrero de 2002 el relevo de la ONU y el comienzo el 1 de enero de 2003 de la primera misión civil de gestión de crisis.

Esta operación, aunque integrada por policías, responde a un planteamiento amplio y puede realizar actividades que abarquen todos los aspectos del estado de derecho, incluidos los programas de desarrollo institucional CARDS (13) (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, también utilizado en Macedonia). Por otra parte la misión ha de cumplir no solamente los objetivos de pacificación del país, sino la política global de la UE en el mismo y en particular el Proceso de Estabilización y Asociación.

El 28 de febrero de 2002, la Junta Directiva de aplicación del Plan de Paz aceptó la oferta de la UE, y permitió que la Resolución del Consejo de Seguridad 1396 de 5 de marzo de 2002 encargara a la Unión el desarrollo de la misión.

En virtud de todo ello, y tras la invitación expresa del gobierno de BIH a iniciar la misión, la UE aprobó una Acción Común el 11 de marzo de 2002 que recoge en 13 artículos y un anexo los fines y estructura de la MPUE. El anexo recoge las tareas a realizar, divididas en dos niveles: el político-estratégico y el operativo.

Dentro del primero, los objetivos a cumplir consisten en elevar el nivel de las fuerzas de policía de BIH para conseguir que se ajusten plenamente a las propias de un Estado de Derecho, conforme a las mejores prácticas europeas e internacionales. Para lograrlo tiene competencias de control, de tutela y de inspección para mejorar tanto el nivel de análisis y planeamiento de la policía local como sus capacidades operativas, pero la MPUE no tiene poderes ejecutivos ni de despliegue de componentes armados.

En el plano operativo deben lograr que hasta finales del año 2005 los servicios policiales de BIH actúen de forma profesional y transparente, basándose en criterios de eficacia, sin interferencias políticas ni condicionamientos étnicos, tanto en lo que se refiere a la gestión de personal como a la relación con la sociedad. Otro de los aspectos a destacar es el de asesoramiento para la elaboración de registros y bases de datos que permitan un adecuado tratamiento de las estadísticas delictivas y faciliten

(13) Este programa sustituye a otros que habían sido instrumentos de ayuda desde el año 1996 hasta el 2000. Se materializa a través de una serie de programas en distintos sectores como son: Reconstrucción de infraestructuras, Retorno de refugiados y desplazados; Democratización, cohesión social y desarrollo, creación de instituciones y regeneración económica.

la cooperación. La formación incluye además la capacitación para luchar e investigar toda la gama de actividades delictivas en la que se cita de forma expresa el crimen organizado y el terrorismo.

Las prioridades de la MPUE son la lucha contra el crimen organizado (ayudando a la creación de la Agencia de protección e investigación nacional (14)) y el apoyo al proceso de reestructuración de la policía. Asimismo trata de convencer a las autoridades locales y a la población sobre la necesidad de disponer de una policía fiable y eficaz.

Existen muchos organismos relacionados con la MPUE, como son el Ministerio de Seguridad, el Servicio de fronteras, la INTERPOL y la Comisión de reestructuración de la Policía. También se han organizado seminarios para reforzar y mejorar la lucha contra el crimen organizado.

Los 406 oficiales de policía de esta operación (España participa con 16 representantes) están bajo el mando del Jefe de Misión y Jefe de los Servicios de Policía (Kevin Carty), que dirige dos tipos de estructuras. La primera de ellas es el órgano central, Cuartel General de Sarajevo, en el que hay funcionarios de enlace con otras organizaciones que trabajan sobre el terreno como es el caso de la OSCE. Este mando se entiende sin perjuicio de la supervisión superior del REUE para BIH. El segundo tipo son las 24 unidades de vigilancias destacadas en las distintas estructuras policiales de BIH (incluido el distrito de Brcko). Por otra parte hay que tener en cuenta el Grupo Conjunto de coordinación constituido en Sarajevo, donde existen representantes de la MPUE y de la Delegación de la Comisión en Sarajevo encargados del programa CARDS.

El buen hacer de la MPUE se demuestra con hechos como el acaecido a principios de junio de 2005, cuando el Director de Policía de la República Srpska, Dragomir Andan, realizó unas declaraciones afirmando la existencia de terroristas en BIH que habían participado en los ataques terroristas de Madrid en el 2004. La MPUE no encontró evidencias para tal afirmación e invitó al Señor Andan a retractarse de sus afirmaciones. Añadió la MPUE que justo lo que trata de evitar la reforma policial que llevan a cabo, es la interferencia de lo policial en la política.

(14) SIPA en su acrónimo inglés (State Investigation and Protection Agency) es el cuerpo de policial estatal.. La primera de sus tareas fue la redacción de una lista de cambios a introducir en la Ley de Oficiales de la Policía, en vigor en BIH. Para dar una idea del reparto de cuotas según etnias, se han cubierto los tres puestos clave de la Agencia con un serbio, un croata y un bosnio. Para fin del año 2005 SIPA dispondrá de 900 miembros.

El 5 de octubre de 2005, el Parlamento de la República Sprska aprobó una resolución para la reforma de la policía, en la línea de las condiciones exigidas por la UE, con lo que se despeja el camino para las negociaciones de un Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Unión Europea y BIH.

La Acción Común establece una vigencia de la MPUE hasta el 31 de diciembre de 2005 por lo que actualmente se estudia crear una misión sucesora de la misma.

Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM)

ARYM es una república independiente desde el 8 de septiembre de 1991, fecha en la que se aprobó en referéndum por el 71% de la población la separación de la República de Yugoslavia. De sus dos millones de habitantes la mayoría son macedonios pero hay una minoría albanesa del 20%. Esta minoría estuvo representada en el gobierno desde el principio, pero también casi desde el principio sus representantes habían expresado su incomodidad respecto de su estatus en el nuevo Estado. En 1995 los políticos albaneses pidieron el reconocimiento oficial de su minoría como nación, pero el gobierno, de mayoría eslava, lo rechazó.

La situación en el vecino Kosovo dio lugar a grandes oleadas de refugiados albano-kosovares que entraron en el país en el año 1999. La actuación de la OTAN en ese año, atacando Yugoslavia y creando de facto un protectorado internacional, no ayudaron a tranquilizar las cosas en Macedonia.

La chispa saltó el 4 de marzo de 2001, cuando tres soldados macedonios fueron asesinados por guerrilleros albaneses con motivo de la inauguración de la Universidad de Tetovo (15). Las matanzas en poblaciones de mayoría macedonia se propagaron. El ejército macedonio era incapaz de reprimir las acciones del Ejército de Liberación Nacional (UCK).

La fuerte implicación tanto de la OTAN como de la UE en la búsqueda de una solución para Macedonia cristalizó en el Acuerdo al que se llegó el 8 de agosto de 2001 en la ciudad balneario de Ohrid, que en adelante le daría nombre. El Acuerdo marco se firmó entre todos los partidos políticos

(15) Establecida en 1994 por la minoría albanesa, pero declarada ilegal por el gobierno central.

que formaban parte del gobierno de coalición. La solución al conflicto fue avalada por el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 1371 de 26 de septiembre del mismo año.

Así dieron comienzo dos procesos: el político y el militar. El político tenía por finalidad una nueva redacción de la Constitución de 1991 y una serie de reformas legales, mientras que el militar pasaba por el desarme del UCK.

La UE se ha implicado en Macedonia prácticamente desde su independencia, empleando primero instrumentos propios de las relaciones exteriores y después de la Política exterior y de seguridad común (PESC) (16). Nos referiremos en primer lugar a estos últimos.

Observadores de la UE estaban presentes ya en Macedonia desde 1998, misión que se transformó en el otoño de 2001, para que la Unión contribuyera a la puesta en práctica del Acuerdo Marco de agosto. La tareas fundamentales que se asignaban a esta misión de observación de la UE (MOUE) eran las de observación de la evolución de la situación política y de seguridad, de control de las fronteras, del retorno de los refugiados y de la resolución de los problemas interétnicos.

Desde el punto de vista de las relaciones exteriores, el 9 de abril de 2001, en plena crisis, se firmó el Acuerdo de Estabilización y Asociación. Antes de este paso la UE ya había intensificado su relación con el país, puesto que en marzo de 2000 había elevado la categoría de sus relaciones diplomáticas, al transformar la representación de la Comisión Europea en Skopje en una delegación.

Desde que se firmó el Acuerdo de Estabilización y Asociación, y al igual que en el caso de BIH, el programa CARDS estableció sus objetivos de forma coordinada con los objetivos de aquel, centrándose a medida que las necesidades básicas eran superadas, en las áreas de reforma institucional y apoyo a los procesos de integración en la zona.

(16) El Artículo 17 del Tratado de Ámsterdam dice que: “La política exterior y de seguridad común (PESC) abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo”. El Tratado de Niza mantiene el texto sin cambios. Por tanto, la PESC es algo vivo que está en desarrollo y que podría conducir en un futuro a una defensa europea común. La PESC engloba a la PESD, es decir, el concepto de política exterior y de seguridad tiene un componente específico que es el de seguridad y defensa.

Hay que destacar que cuando se produjo el conflicto fue la primera vez que la UE utilizó un instrumento nacido al amparo de la PESD, el Mecanismo de Reacción Rápida (17). Este se utilizó como medio de asistencia para la reconstrucción de las casas dañadas por los combates en las áreas de Tetovo y Skopska Crna Gora, a la que destinó dos millones y medio de Euros.

El Acuerdo Marco de Ohrid se ha desarrollado hasta sus últimas consecuencias. Tras las elecciones municipales de marzo-abril de 2005, se negoció la Ley de Banderas y símbolos de las Comunidades. Otros proyectos de Ley (como el relativo a la Policía) esperan ser sometidos al parlamento, una vez se supere el escollo de la falta de igualdad en la representación de las diferentes etnias.

Cómo ya queda dicho al principio, la UE desarrolló con éxito la Operación Concordia en ARYM. La Unión mostró su deseo de sustituir a la OTAN en marzo de 2002 durante el Consejo Europeo de Barcelona. Pero ya que pensaban utilizar los medios de la OTAN, el acuerdo con la Alianza era fundamental. Tras el Consejo Atlántico de 17 de marzo de 2003 se consiguió el acuerdo definitivo entre ambas organizaciones en lo concerniente al uso de medios y capacidades de la Alianza.

EUPOL PROXIMA

Por tanto, una vez finalizada Concordia, la UE inició el 15 de diciembre de 2003 la operación EUPOL PROXIMA. Inicialmente compuesta por unos 50 agentes y expertos en asuntos policiales, se fue ampliando hasta cerca de 200 personas (el 19 de julio de 2005 el COPS acordó reducir en un tercio esta cifra). Estos supervisan y aconsejan a los miembros de la policía nacional, concentrándose sobre todo en los oficiales de alto nivel. Su mandato consiste en apoyar el desarrollo de una fuerza de policía eficaz y profesional en el país, basándose en la normativa europea de actuación policial. El Jefe de Misión y Jefe de los Servicios de Policía es el Señor Jürgen Scholz.

Por invitación del Gobierno de ARYM se decidió prorrogar la misión otros doce meses tras la expiración de su mandato el 15 de diciembre de 2004.

(17) El Mecanismo de Reacción Rápida fue creado como un instrumento que, complementario de la línea presupuestaria de la PESD, suministra recursos en operaciones urgentes de gestión de crisis, prevención de conflictos y operaciones de reconstrucción, vinculadas a la Política global exterior y de seguridad de la UE en países que ya estén recibiendo ayuda de la Unión como era el caso de Macedonia.

Adicionalmente, la misión se ha extendido a todo el territorio nacional aunque manteniendo una presencia reforzada en las antiguas zonas de crisis.

La misión prorrogada se concentra en tres aspectos prioritarios:

- *Seguridad y orden público.*- Incluye patrullas a pie, contacto con el ciudadano, recogida de información, presencia en escuelas y en zonas de especial peligrosidad y seminarios a inspectores de policía. Un aspecto muy práctico es el programa denominado: “soluciones locales a problemas locales” que ya ha aumentado la calidad de vida de los lugares donde se ha implantado (por ejemplo mediante la mejora de la policía de tráfico o el acceso a agua potable).
- *Lucha contra la delincuencia organizada.*- Inicialmente se ha formado al personal encargado de asumir tales tareas. Asimismo se está mejorando la colaboración con EUROPOL, coordinando simultáneamente con los Ministerios de Hacienda, Justicia y Exteriores.
- *Vigilancia de fronteras.*- El 7 de mayo de 2005 el Ministro del Interior recibió de manos del Ministro de Defensa la responsabilidad sobre la frontera norte de ARYM. Se están supervisando los planes de acciones locales que se llevan a cabo en la frontera sur con Grecia, pues se tienen noticias de actividades criminales en la zona. Se está formando en esta materia a personal del aeropuerto de Skopje y se ha firmado un acuerdo con autoridades húngaras para facilitar el control en el acceso fronterizo desde este país.

El 18 de junio de 2005 un grupo de siete hombres armados irrumpió en una sesión de la Asamblea de la Comunidad Islámica de Macedonia en Kondovo. Su intención era interrumpir la sesión de organización de la elección del nuevo Mufti de Skopje. No hubo heridos, pero hechos así demuestran lo reversible que puede ser la situación.

El mandato del REUE en el país, Señor Michael Sahlin, se prorrogó hasta el 15 de noviembre de 2005. Su sucesor, Señor Erwan Fouere, asumirá además del cargo de REUE para ARYM, el de jefe de la delegación de la Comisión en Skopje. Esto permitirá que las autoridades de Skopje tengan un interlocutor único en la Unión.

Por ahora, la policía local no ha encontrado una forma de operar que haga mantener la ley vigente, pero este problema, más que debido a una falta de capacidad, se basa en la falta de determinación que existe en la clase política para superar problemas interétnicos.

Georgia

Georgia es un país con una fuerte identidad cultural que la hace bien distinta de las otras repúblicas ex-soviéticas. Fue independiente entre 1918 y 1921, año en que fue anexionada a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). En 1924 una rebelión contra el poder central comunista fue severamente aplastada, a pesar de que tanto Stalin como su jefe de policía secreta, Beria, fueran de origen georgiano.

Tras el desmantelamiento de la URSS, Georgia celebró elecciones democráticas y en abril de 1991 el parlamento elegido declaró la independencia de la República de Georgia, nombrando presidente del país a un disidente de la época Brezniev, Zviad Gamsakhurdia. Este desarrolló una política nefasta, por lo que fue derrocado en el invierno de 1991-92.

Se eligió a Eduard Shevardnadze (antiguo secretario del partido comunista georgiano y ex ministro de exteriores soviético) para que asumiera el poder. La decisión fue refrendada por las elecciones de octubre de 1992, que nombraron a Shevardnadze presidente.

Debido a fuertes sospechas de corrupción, Shevardnadze fue obligado a abandonar el país. El 25 de enero de 2004, Mikheil Saakashvili fue elegido presidente.

Georgia tiene dos repúblicas autónomas: Abjasia y Osetia del Sur, que pugnan contra el gobierno georgiano por su secesión desde 1991, lo que ha producido un gran número de desplazados. La Misión de observadores de la ONU en Georgia (UNOMIG) está desplegada en Abjasia desde 1993.

En Osetia del Sur actúan observadores de paz rusos que vigilan sobre todo la zona de la garganta de Pankisi, donde rebeldes chechenos se mueven con entera libertad, para después cruzar la frontera y acceder a la Federación Rusa.

Los dirigentes de las dos repúblicas autónomas firmaron el 26 de julio de 2005 una declaración en la que afirmaron su voluntad independentista, basando la soberanía de sus repúblicas en la democracia. Las dos partes se comprometieron a desarrollar una cooperación estratégica en todos los campos.

EUJUST THEMIS

Themis contribuye al desarrollo de una estrategia horizontal del Gobierno georgiano que orienta el proceso de reforma de todos los agentes clave del sector de la justicia penal, e incluye la creación de un mecanismo eficaz de coordinación y fijación de prioridades para la reforma del sistema penal, aproximándose a los estándares europeos. Fue la primera operación de la UE para el restablecimiento del estado de derecho en el contexto de la PESD.

La estrategia de orientación se componía de tres fases. Las dos primeras fases analizaron el sistema judicial penal y asesoraron en la elaboración de la citada estrategia. Al aprobar en mayo de 2005 el gobierno georgiano esta estrategia se entró en su tercera y última fase, consistente básicamente en comprobar que los puntos que la componían eran cumplidos.

La operación se inició el 16 de julio de 2004 y finalizó el 15 de julio de 2005, pero la UE sigue ayudando en asuntos de estado de derecho mediante dos expertos de la misión que continuarán por espacio de seis meses reforzando el equipo del REUE (Embajador H. Talvitie) para el Cáucaso del Sur en Tiflis.

La jefa de misión de EUJUST THEMIS, Señora Sylvie Pantz, ha expresado su convencimiento de que la misión ha sido un éxito debido a la voluntad política de las autoridades georgianas. Interpreta la aprobación de la estrategia de reforma del sistema penal por el Presidente de Georgia como una señal de que la misión ha alcanzado sus objetivos, si bien solo el futuro podrá confirmarlo. Se necesitarán varios años para poner en práctica todas las medidas recogidas. Este documento de la estrategia es completo, coherente y ambicioso, aunque tiene algunas carencias en lo relacionado con la figura del jurado y con el colegio de abogados.

República Democrática del Congo (RDC)

La inclusión del Congo en la historia europea comienza cuando en 1876 la Asociación Internacional del Congo, inspirada y financiada por Leopoldo II de Bélgica, comienza su penetración en el país.

A pesar de las riquezas minerales de RDC, su explotación comenzó a ser una carga financiera excesiva para la Corona, que a principios del siglo XX

cede el territorio al Estado belga. Los vientos descolonizadores hacen que el país acceda a la independencia el 30 de junio de 1960. Se produce entonces un intento de secesión de la provincia minera de Kananga y de Kasai, y disensiones internas en el gobierno del entonces Presidente Lumumba. A éste le sucedió el Coronel Mobutu (1965), que en un proceso de reafirmación de la identidad nacional, dio al país el nuevo nombre de Zaire.

En 1992, tras dos repúblicas y una clara alineación con el bloque occidental en la Guerra Fría, se crea una Conferencia Nacional que nombra al primer ministro Tshisekedi. En 1994 los representantes del parlamento y de la Conferencia se integran en un solo órgano, el Alto Consejo de la República-Parlamento de Transición, con Kengo Wa Dondo como nuevo primer ministro. Ese mismo año, millón y medio de hutus huyen del gobierno tutsi de la vecina Ruanda. Se asientan en innumerables campos de refugiados a lo largo de la frontera de ambos países provocando una gran inestabilidad.

Es en este complicado escenario donde aparece un nuevo personaje, Laurent Desiré Kabila, tutsi congoleño apoyado tanto por Ruanda como por Uganda, cuyo objetivo primordial era el derrocamiento del gobierno de Mobutu.

Con la huida de Mobutu en 1997 da comienzo una nueva etapa. Kabila asumió todos los poderes y disolvió los partidos políticos. El país pasó a denominarse República Democrática del Congo. Se exigió la retirada de las tropas extranjeras presentes en la RDC, lo que además de no cumplirse, exacerbó el apoyo de Ruanda a un nuevo grupo rebelde, la Unión de Fuerzas Congoleñas por la democracia (RCD). Uganda, por su parte, apoyó al Movimiento para la liberación del Congo. Así empezó la guerra en agosto de 1998, enfrentando tres zonas del país controladas respectivamente por Kabila y cada uno de los movimientos insurgentes. Kabila obtuvo el apoyo de Angola, Zimbabwe y Namibia, lo que le permitió seguir en el poder.

Los acuerdos de Lusaka, Pretoria y Luanda, gracias a la mediación extranjera y la de la ONU, jalaron el restablecimiento de la seguridad en el país y el dialogo político entre las partes enfrentadas.

La situación dio un nuevo giro cuando el 16 de enero de 2000 Kabila fue asesinado. Le sucedió su hijo Joseph. El nuevo joven presidente (33 años) se ganó enseguida el apoyo de los países occidentales, en especial de los Estados Unidos. Se recibió ayuda tanto del Banco Mundial como

del Fondo Monetario Internacional. La situación en RDC, no obstante, es frágil. En la región oriental de Ituri continua una guerra donde las milicias rivales están apoyadas por Uganda y Ruanda respectivamente. Cada mes mueren por violencia, problemas sanitarios, enfermedades o desnutrición unas 30.000 personas.

En julio de 1999, con la autorización de la Resolución 1258 del Consejo de Seguridad de la ONU, se desplegaron los primeros observadores de la Misión de observación de Naciones Unidas en Congo (MONUC). En noviembre se desplegaron hasta 500 efectivos, siendo ampliados a 5537 por la Resolución 1291, de 24 de febrero de 2000. El mandato de la MONUC consistía en la verificación de los Acuerdos de Lusaka (Dialogo Intercongolesino que permitiera formar un gobierno profesional que lleve al país a unas nuevas elecciones) y en la protección del personal civil de la ONU que trabajaba en acciones humanitarias.

Con objeto de poner en práctica el contenido del documento “Cooperación entre la UE y la ONU en las operaciones de gestión de crisis”, la UE activó un mecanismo de mediación para dar respuesta coordinada a la solicitud de refuerzo de las capacidades militares de la MONUC. El Consejo decidió brindar el apoyo de la UE a la MONUC mediante el acceso a las capacidades del Centro de Satélites de la UE en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz.

EUPOL Kinshasa

EUPOL Kinshasa es la primera misión civil de gestión de crisis en África que lleva a cabo la UE. Se inició el 12 de abril de 2005 y está compuesta por 23 personas. Se desarrolla en un marco de colaboración UE-ONU (o sea EUPOL Kinshasa-MONUC), y es continuación del proyecto de formación de la policía organizado por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El jefe de misión es el Superintendente Adilio Custodio.

La UE ya había nombrado en 1996 al Señor Aldo Ajello como REUE en la región de los Grandes Lagos (incluido el antiguo Zaire), para que trabajara en estrecha cooperación con la ONU, con los países implicados y con la Organización para la Unidad Africana en la consecución de una transición democrática.

La UE por otra parte, ha reiterado de forma constante su apoyo al proceso de Lusaka tanto en su vertiente de las relaciones internacionales en

la zona como en la del Dialogo Intercongoleso. La operación Artemisa, que ya hemos mencionado, ya dio sus frutos en este sentido a lo largo del año 2003.

Actualmente, la transición en la RDC se encuentra en una fase decisiva, cuyo objetivo principal es un proceso electoral fiable y unas elecciones libres y transparentes. Después le seguirá la adopción de una nueva Constitución por la Asamblea Nacional.

EUPOL Kinshasa supervisa, ayuda en la dotación de personal y asesora a la Unidad de Policía integrada (UPI) en Kinshasa, para garantizar que en el futuro esta actúe según las mejores prácticas internacionales de policía.

La UPI está encargada de asegurar la protección de las instituciones y de los altos mandatarios del gobierno de transición, y de velar por la seguridad de la capital durante las elecciones generales que se han de convocar en el país. Sustituirá a la fuerza de la MONUC, que ha velado por la seguridad de Kinshasa hasta ahora. Uno de los problemas a los que se enfrenta la UPI actualmente es la falta de experiencia de la cadena de mando.

El 11 de octubre de 2005, el Jefe de Misión indicó su preferencia ante el COPS por prolongar la operación otros doce meses, apoyado además por una carta del Presidente Kabila. La recomendación encontró buena acogida en el Comité.

EUSEC RD Congo

Mediante carta de invitación de 26 de abril de 2005, el presidente de RDC pidió a la UE el inicio de una operación de apoyo a su país. La Acción conjunta 2005/355/CFSP de 2 de mayo dio luz verde a la operación EUSEC RD Congo. Esta comenzó el 8 de junio con un total de nueve efectivos, dirigida por el General Joana. Su finalidad es apoyar a la configuración de unas Fuerzas Armadas de la RDC. Aquí desarrolla específicamente la UE un concepto novedoso denominado: “apoyo y asistencia a la reforma del sector de seguridad”. Del éxito de esta reforma depende la salida de la MONUC.

Este concepto tiene dos vertientes, la primera, relativa al sector de seguridad, ha sido desarrollada mediante la creación de dos tipos de centros:

- *Centros de orientación.* Aquí antiguos combatientes son identificados, registrados, reconocidos médicamente y finalmente seleccionados, para después pasar a los siguientes centros.
- *Centros de formación y reciclaje* (La UE dirige dos, hay otros cuatro administrados por otros países). Los seleccionados son formados como candidatos al Ejército de la RDC, o bien se les orienta para su desmovilización y posterior reinserción en la sociedad congoleña. El Centro de Luberizi, por ejemplo, acoge unos 3500 militares o candidatos a la desmovilización y a unos 2500 familiares dependientes de estos.

La otra vertiente es la relativa a la reconstrucción del ejército congoleño, donde se ha podido constatar el rápido olvido de antiguas rencillas entre soldados de facciones enfrentadas. Esto hace pensar que más que un proceso de reconciliación va a ser un proceso de establecimiento de una adecuada administración militar, donde los militares reciban sueldo y alimentación

Se tiene previsto crear 18 Brigadas en el nuevo ejército para finales del año 2005. Particularmente urgente es la integración inicial de seis Brigadas para el desarme de las guerrillas del este del país.

Asimismo se continuará facilitando el proceso de selección de nuevos soldados ya iniciado por Sudáfrica en Kinshasa. La Unión ha propuesto que Bélgica asuma un papel importante en este proceso, ya que el anterior ejército congoleño se diseñó siguiendo el modelo de la antigua metrópoli. Se hará especial hincapié en la observancia de los derechos del hombre, el derecho internacional humanitario, las normas democráticas y los principios de buena gestión de lo público, de transparencia y de respeto al estado de derecho.

El estado del ejército congoleño actualmente podría ser una amenaza para las elecciones generales previstas para junio de 2006. EUSEC RD Congo se ha fijado como objetivo el crear un nivel de seguridad interior suficiente para que el proceso electoral no sea contestado con las armas. La relación entre la reforma del Ejército congoleño y el éxito del proceso electoral es muy estrecha, pues altos cargos militares han anunciado su candidatura a las elecciones.

Ante el informe semestral del General Joana existe unanimidad en que el apoyo a las autoridades congoleñas para la reestructuración de sus Fuerzas Armadas pudiera ir más allá de la fecha de las elecciones generales, lo que comportaría una extensión de la misión que inicialmente tiene como fecha de finalización el 2 de mayo de 2006.

Actualmente, se está gestando una nueva misión enfocada a organizar la cadena de pagos de las Fuerzas Armadas congoleñas, para cortar la corrupción instalada en la cadena de mando militar (se está desviando el dinero de los ya reducidos salarios, a los bolsillos de mandos sin escrúpulos) y evitar que unas Fuerzas Armadas mal pagadas expolien a la población civil. De este modo, el ejército dejaría de ser obstáculo a la pacificación y estabilización del país.

La misión se desarrollaría con expertos en administración militar, que se articularían en un equipo de proyecto en Kinshasa (15 expertos) y dos expertos que se integrarían en cada una de las brigadas que se hayan “reconvertido”. La misión se podría prolongar durante 18 meses. A partir de 2007 serían las autoridades congoleñas las responsables de mantener el sistema de pagos puesto en pie.

EUSEC RD Congo y EUPOL Kinshasa son ejemplos concretos de la ejecución del Plan de Acción de Paz y Seguridad para África (18) mediante aplicación de la PESD. A gran escala son ejemplos operativos de la Estrategia de Seguridad Europea.

EUSEC RD Congo tiene una sinergia con la operación EUPOL Kinshasa y corona los esfuerzos ya realizados por la UE en el área de la reforma del sector de la seguridad en la RDC. La Unión ya ha expresado su predisposición a apoyar a un nivel más operativo la integración de las Fuerzas Armadas de la RDC. Puesto que este país es el punto clave para la estabilización en África Central, se puede decir que EUSEC es una de las operaciones más importantes que la Unión está llevando a cabo actualmente.

Irak

EUJUST LEX. Misión integrada por el Estado de Derecho en Irak

La Presidencia de la UE envió una misión de exploración a Irak en agosto de 2004, seguida de una misión de investigación en octubre del

(18) La puesta en marcha del “Plan de Acción relativo al apoyo en el marco de la PESD a la paz y seguridad en África” pretende ayudar a las organizaciones y estados africanos a dotarse de capacidades autónomas de prevención y gestión de conflictos, con especial atención a la Unión Africana. Se aprobó el 22 de noviembre de 2004 y consta de once puntos, algunos de los cuales tienen implicaciones militares. Ha sido sustituido por una posición común en 2005 denominada “Prevención, gestión y resolución de los conflictos en África”.

mismo año, para valorar la posibilidad de llevar a cabo una intervención de gestión civil de crisis en el país.

Sobre la base de los informes de esas misiones, la UE presentó en Irak el 5 de noviembre de 2004 un programa completo de asistencia, a fin de conseguir un entorno seguro, estable, unificado, próspero, democrático y respetuoso con los derechos humanos, lo que incluía la posibilidad de iniciar una misión que integrara los aspectos policiales, de estado de derecho y de administración civil.

Una vez realizadas las elecciones de enero de 2005, el Consejo Europeo decidió el 21 de febrero iniciar una operación con dos objetivos, por una parte responder a las necesidades urgentes del sistema judicial penal iraquí, formando a los funcionarios de medio y alto nivel en cuanto a gestión e investigaciones judiciales; por otra, favorecer la cooperación más estrecha entre los diferentes actores del sistema judicial penal iraquí, reforzando las capacidades de gestión de los altos funcionarios de policía, del sistema judicial y penitenciario.

El 22 de junio de 2005 tuvo lugar una Conferencia Internacional sobre Irak en Bruselas, organizada conjuntamente por la UE y Estados Unidos, donde se hizo visible el respaldo de la comunidad internacional a las prioridades definidas por las autoridades iraquíes para el periodo transitorio en el que está inmerso el país.

La misión es una actuación de formación en la que están envueltos 20 estados miembros de la UE y cinco ministerios iraquíes. La fase operativa comenzó el 1 de julio y tiene prevista una duración de un año. Se ha nombrado jefe de misión al Señor Stephen White. El objetivo es formar a 770 personas.

La formación se llevará a cabo en territorio de la UE o en el Medio Oriente, por lo que la misión dispondrá de una oficina de enlace en Bagdad. En función de la evolución de las condiciones de seguridad en Irak y de las infraestructuras necesarias, se podrá estudiar realizarla en suelo iraquí.

Actualmente, los puntos importantes a tener en cuenta son: la seguridad, los preparativos para el Memorando de Entendimiento (MOU en sus siglas inglesas) que regule jurídicamente el programa de formación, el transporte y visados de los estudiantes, la organización de los primeros cursos (ya se han realizado cuatro, dos en Francia y dos en Reino Unido), los acuerdos bilaterales y, especialmente, la coordinación y calendario del

resto de cursos (España podría estar interesada en organizar uno en la primavera de 2006).

Sudán

Sudán es una gigantesca bisagra entre el mundo árabe y África negra. Con una población de apenas 30 millones de habitantes es el país más extenso del continente, tiene dos millones y medio de kilómetros cuadrados, equivalente a la superficie cubierta por la Unión Europea de los Quince.

En Sudán coexisten dos conflictos en los que se han iniciado sendos procesos de paz. Por un lado, el conflicto norte-sur, la guerra civil más larga de África (21 años) que finalizó con la firma en Nairobi de un Acuerdo entre el Gobierno de Sudán y el Movimiento/Ejército Popular de liberación de Sudán (SPLM/A). Mediante resolución 1590 (2005) del Consejo de Seguridad, bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU, se ha establecido una misión de Naciones Unidas (UNMIS) para verificar la puesta en marcha del Acuerdo, con un total de 10.000 efectivos,

Por otro lado está el conflicto este-oeste en la región de Darfur (“la casa de los Fur”), que aunque se desencadenó en febrero de 2003 tiene su origen en los históricos agravios de la población originaria de Darfur hacia Jartum.

Darfur es una región del oeste de Sudán fronteriza con Chad. Con una superficie más grande que toda España fue creado en 1650 como sultanato que agrupaba a los agricultores no árabes. Fue independiente hasta 1916, fecha en que fue incorporado al dominio anglo-egipcio de Sudán.

La población árabe y negra de esta región es musulmana, pero la divergencia entre estos ha aumentado en los últimos años. El gobierno ha demostrado una desidia hacia la población negra en favor de la árabe. Todo esto ha hecho cristalizar las reivindicaciones de los negros en dos grupos armados: el Ejército de Liberación de Sudán (SLA) y el Movimiento de Justicia e Igualdad (JEM).

El temor del gobierno de Jartum a que se pusiese en peligro el dominio de los árabes sobre los negros (fuesen cristianos o musulmanes) en Darfur, llevó al intento de aplastar la rebelión mediante el Ejército sudanés. Pero éste contaba en sus filas con un 50% de negros de Darfur y de un 50% de árabes del norte y del este. Era difícil para el gobierno exigir a los soldados negros originarios de Darfur que masacraran a sus hermanos.

Se creó entonces una milicia exclusivamente árabe pero armada desde el Gobierno: los siniestros Yanyawid, grupos paramilitares de árabes, en su mayoría nómadas y pastores. El gobierno sudanés aprovechó el desvío de la atención internacional puesta en Irak, para impulsar la acción criminal de los Yanyawid en febrero de 2003 y desencadenar la guerra de Darfur.

El 8 de abril de 2004 las partes en conflicto firmaron los Acuerdos de alto el fuego en Nyamena. La UA se constituyó en garante de los Acuerdos y desplegó la misión AMIS I con un total de 2.300 efectivos.

Una enorme presión internacional hizo que se aprobara la Resolución 1556 del Consejo de Seguridad de la ONU el 30 de julio de 2004, que imponía graves obligaciones al gobierno sudanés. Una de las imposiciones más importantes era el desarme de los Yanyawid. Este no fue culminado como se esperaba, hecho que fue calificado por algunos observadores como amplio fracaso. La magnitud del desastre era tan abrumadora que se estimaba una cifra de 1.4 millones de refugiados.

Las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU 1590 de 24 de marzo de 2005 y las posteriores 1591 y 1593, son los elementos clave que permiten la participación internacional en el conflicto. La Corte Penal Internacional está implicada también, actuando contra los actos de bandidaje y ataque mortales perpetrados a las agencias humanitarias.

Debido a la falta de condiciones de seguridad y de fuerzas suficientes para verificar los Acuerdos de Nyamena, controlar a las partes y facilitar la asistencia humanitaria, la UA, en su reunión del 28 de abril de 2005, decidió la expansión de la misión denominándola AMIS II. Esta misión está desplegándose contando ya contando con 7.700 efectivos. Será ampliada en 2006 hasta los 12.000.

El 5 de julio de 2005, representantes del gobierno sudanés, del SLA y del JEM firmaron un Acuerdo de paz para Darfur de 17 puntos. Los detalles de su puesta en marcha se retomaron el 24 de agosto. La ONU está ejerciendo presión sobre el gobierno de Jartum para que el Acuerdo se cumpla en todos sus puntos.

El 6 de julio se aprobó una Constitución transitoria para el país, que incluye a todas las fuerzas políticas presentes. El presidente sudanés Mariscal Omar Hasan al-Bachir y el líder del SPLM/A Christian John Garang juraron fidelidad al texto constitucional el 9 de julio. El 10 de julio

el presidente al-Bachir levantó el estado de emergencia en Sudán, a excepción de Darfur. Está previsto que seis meses antes de que acabe el periodo de seis años de transición se celebre referéndum en la región para decidir sobre su independencia.

El 6 de agosto se enterraba en su ciudad natal al líder Garang, fallecido en extraño accidente de helicóptero. Tres semanas antes había sido nombrado vicepresidente del país. Su sucesor, Salva Kiir Mayardit, aboga por la independencia total del sur de Sudán.

La sexta ronda de negociaciones de paz entre el gobierno sudanés y el SLM/A y el JEM, que debía tener lugar en Nigeria la última semana de agosto, se pospuso para el 15 de septiembre por desacuerdos entre los distintos comandantes del SLM/A. Esto debilita el poder de representación de este grupo rebelde, pues se constatan problemas internos de liderazgo en la facción.

EU Supporting Action (Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Sudán. AMIS II)

La operación AMIS II está dirigida por la UA, por tanto no se puede considerar técnicamente como una operación de la UE. No obstante la tratamos aquí debido a la importancia que adquiere el apoyo de la UE a una organización regional que ha asumido el liderazgo de una operación. La UA, sucesora de la Organización para la Unidad Africana, es una organización joven y frágil, con mucho potencial como organización regional, pero necesitada de apoyo.

La UE ha estado activamente implicada a nivel diplomático y político desde los Acuerdos de Nyamena, donde medió y aportó 475.000 Euros mediante el Mecanismo de Reacción Rápida. En octubre de 2004 el COPS autorizó la creación de una misión de observadores para apoyo a la UA y se comprometió a un nuevo apoyo financiero y político. El Presidente de la Comisión de la UA, Señor Alpha Oumar Konaré y el Comisario para la paz y la seguridad de la UA, Señor Saïd Djinnit, han tenido encuentros con el COPS para reforzar los lazos entre la UE y la UA, conflicto de Darfur incluido.

El 26 de mayo de 2005 se celebró una conferencia de contribuyentes para la operación en Addis Abeba. La Unión tomó parte en la misma ofreciendo una parte sustanciosa del total aportado.

En un primer momento, la OTAN, la UE y terceros países coordinaron como contribuir a esta operación, para evitar duplicidades y aprovechar el potencial de cada una del modo más eficaz.

La OTAN ha puesto en marcha “la Misión Militar Estratégica de Apoyo Logístico de la OTAN a la Misión de la UA en Sudán”, que aporta personal y equipos a la operación. Tres oficiales españoles encuadrados en la estructura de mandos de la Alianza participaron en la operación desde el 11 al 30 de agosto de 2005 en Addis Abeba y Jartum.

Por otra parte, el Centro de Transporte Aéreo Europeo (19) (EAC en sus siglas inglesas) de Eindhoven participa en el apoyo a la UA para coordinar el movimiento y transporte de tropas y cargas. Esto supone el envío a la Célula Conjunta Avanzada de transporte en Addis Abeba de un oficial español destinado en el EAC, como parte de la rotación de sus componentes.

La UE adoptó dos acciones comunes previas a su participación. La primera detalló la acción cívico-militar de apoyo a la misión (apoyo a la planificación de la operación, donación de material y equipos, despliegue de observadores militares, transporte aéreo, entrenamiento y apoyo policial), la segunda designó como REUE en Darfur al Señor Pekka Haavisto.

La UE llevó a cabo “la Acción de Apoyo a AMIS II” que cubre las siguientes áreas:

- Transporte aéreo estratégico de los batallones africanos que participan en la misión (8000 hombres a finales de septiembre de 2005). Se trata de tres batallones nigerianos, tres ruandeses, uno senegalés y uno sudafricano.
- Despliegue de especialistas logísticos en los tres niveles de la estructura de mando de la operación (España contribuye con dos oficiales). El Gobierno de Sudán y las facciones rebeldes han declarado reiteradamente que no quieren fuerzas “no africanas” en la región, por lo que las únicas posibilidades de apoyo con personal que puede proporcionarse son como este tipo de especialistas u observadores militares.
- 16 observadores militares (España ha ofrecido cinco).

(19) El EAC optimiza el empleo de los medios de transporte aéreo y reabastecimiento en vuelo de las naciones que lo integran (Alemania, Bélgica, España, Francia, Países Bajos, Italia y Reino Unido) y evita la duplicidad de funcionalidades.

- Entrenamiento del personal que participe en la misión. Del 15 de julio al 23 de agosto de 2005 se realizó el ejercicio MAPEX liderado por la ONU. Su finalidad fue formar a los oficiales de OTAN y UE integrantes de la misión.
- El Señor Haavisto está asistido por tres consejeros para asuntos políticos, militares y policiales. En Bruselas se coordina la operación de ayuda mediante una célula dirigida por un General del Estado Mayor de la UE.
- Medios de observación aéreos para tener una visión en tiempo real sobre el territorio de Darfur (reconocimiento de convoyes, desplazamiento de fuerzas terrestres,...). La UA no manifestó al principio interés en tal colaboración.

Además se cuenta también con un componente policial (1350 efectivos) que refuerza la cadena de mando de la policía civil (CIVPOL en sus siglas inglesas) de AMIS II (asistencia técnica, formación,...), y con un componente de administración civil (125 en total). La aportación económica de la UE se eleva a 170 millones de Euros.

La UA decidió interrumpir las operaciones a mediados de agosto durante un mes. Además de haber padecido la estación de lluvias más fuerte en 50 años, las razones fueron dos: los problemas de abastecimiento logístico y la completa falta de cooperación entre los componentes militar y policial en Darfur.

La situación de la operación es insegura. A mediados de octubre tres miembros nigerianos de AMIS y dos civiles de una empresa americana fueron asesinados. Asimismo, unos veinte efectivos de AMIS fueron secuestrados y posteriormente puestos en libertad.

Indonesia

La región de Aceh tuvo siempre una consideración especial en Indonesia, pero jamás se reflejó en un desarrollo de derechos específicos para su población. Esto llevó a la creación del Movimiento por un Aceh libre (GAM) en 1976. Este Grupo adoptó posturas extremas de separatismo en la década de los 80.

La buena actuación del gobierno indonesio (GOI) para recuperar la región tras el tsunami que la asoló a finales de 2004 dulcificó las posiciones del grupo independentista. Se aprovechó entonces la oportunidad

para reiniciar negociaciones de paz entre el gobierno y el grupo separatista. Parte del éxito se debió también al buen hacer del mediador en las negociaciones, el ex presidente finlandés Ahtisaari.

Uno de los elementos en discusión fue la entrega de armas por parte del GAM. Este grupo estaba dispuesto a ello debido a tres razones: primero, porque el nuevo presidente indonesio (Susilo Bambang Yudhoyono) permitía al GAM jugar un papel en el proceso político que se vislumbraba en Indonesia, segundo, por el contexto post-tsunami que ya hemos citado más arriba, y tercero, por el convencimiento del GAM en cuanto que el escenario final era la autonomía con amplios poderes reconocidos y no la independencia.

Aceh Monitoring Misión (AMM)

El Ministro de Asuntos Exteriores indonesio cursó una carta a la UE a mediados de julio de 2005 invitando a esta organización a participar. Esto ofrecía a la Unión la posibilidad de apoyar a una organización regional como ASEAN (20) (Asociación de Países del Sudeste Asiático), cooperando por la seguridad de su área de interés, tal como ocurre con la UA en Sudán.

Por otra parte, otros miembros de la Asociación como Tailandia, Malasia, Singapur, Filipinas y Brunei expresaron su disposición a participar con personal en la AMM pero no financieramente.

El 15 de agosto el gobierno indonesio y el GAM firmaron un MOU en Helsinki, donde la mayoría de las obligaciones correspondían al GOI. Los puntos que recoge este documento son:

- Un paquete de medidas políticas, económicas y judiciales, donde se incluye por ejemplo el desarrollo de elecciones locales en abril de 2006.
- Observación de la retirada de las fuerzas armadas y de policía de la zona de Aceh hasta un nivel especificado.
- Entrega de armas del GAM, que se inició el 15 de septiembre.
- Reintegración del GAM a la vida pública, donde se daba un plazo de 15 días, tras la firma del MOU, para conceder amnistía a los más de 1400 miembros del GAM en prisión.

(20) Países miembros de ASEAN, además de los que se citan en el texto y la propia Indonesia son: Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.

- Respeto a los derechos humanos.
- Procedimiento en caso de violación del MOU.
- Enlace y cooperación con las partes.
- Establecimiento de la AMM.

Dado que se quería crear una atmósfera de confianza entre las partes en el tiempo comprendido entre la firma del MOU y el inicio oficial de la operación, se decidió destacar una presencia previa de la UE en Aceh (EUIMP en sus siglas inglesas). Unos 83 observadores contribuyeron a que el proceso de paz discurriera sin sobresaltos en ese periodo crítico y que se iniciase la puesta en marcha de lo acordado en el MOU.

La AMM es una misión civil compuesta de unos 200 hombres que actúan desde el 15 de septiembre de 2005 hasta el verano de 2006. Un grupo menor podría ser necesario hasta las elecciones, y un número aún menor para observar el desarrollo de las mismas. El hecho de que sea una operación civil no implica que sus miembros puedan ser militares, pues sólo estos saben como se realizan las tareas de desarme previstas. Asimismo, están presentes policías, asesores políticos y legales para llevar a cabo las misiones que son de su competencia. España aporta ocho personas a la misión.

El 31 de octubre los dos líderes del GAM, Bakthiar Abdullah y Munawarliza Zain, volvieron a Indonesia tras largo tiempo de permanencia en el exilio, lo que muestra la buena marcha del proceso de paz.

El jefe de la misión, Señor Pieter Feith, ha destacado el éxito de la misión, teniendo en cuenta que se trata de la primera misión autónoma de la UE en el campo de la PESD que se desarrolla en un lugar geográficamente tan alejado como Asia. Esto quiere decir que ni se ha situado bajo la égida de la ONU ni en estrecha colaboración con la OTAN, demostrándose, así, la capacidad de reaccionar rápidamente por parte de la UE.

OPERACIONES FUTURAS

Oriente Medio

Apoyo a la Policía palestina (EU COPPS, Coordination Office for Palestinian Police Support)

La UE ha manifestado su inquietud por la falta de dinamismo en la puesta en marcha de los Acuerdos de Sharm el-Sheikh entre Israel y la

Autoridad Palestina. La Unión considera a la hoja de ruta como el principal instrumento para continuar el proceso de paz.

Se ha creado una oficina de apoyo de la UE a la policía palestina dependiente del REUE para el Proceso de paz en Oriente Medio (Marc Otte). Ha habido un intercambio de cartas entre el Primer Ministro palestino y el Señor Otte encaminado a apoyar a la Autoridad Palestina en el desarrollo de un servicio de policía moderno, eficaz y responsable.

Muy presumiblemente la operación se desarrolle en Gaza. Tras 38 años de ocupación judía y la modélica evacuación de colonos llevada a cabo por el ejército israelí en la segunda mitad de agosto de 2005, esta zona levanta grandes esperanzas e incertidumbres.

Ya ha habido contactos respecto a la cuestión del paso fronterizo entre Gaza y Egipto. Rafah va a ser el único punto de cruce entre ambos territorios y únicamente para personas. Las autoridades palestinas están preparando un detallado plan de seguridad, para el que necesitarán equipamiento adicional. La UE está considerando su posible asistencia a la asunción de responsabilidad por parte palestina mediante una misión de observación, asesoramiento y formación.

Es previsible que a principios de 2006 se inicie una operación PESD con una duración de tres años. Su objetivo sería la reforma del sector de seguridad y de la justicia criminal, así como poner en práctica el Programa para el desarrollo de la policía civil palestina. Hay países terceros como Canadá o Noruega también interesados en participar en la operación. Se ha propuesto nombrar al actual jefe de EU COPPS, Jonathan McIvor, como jefe de misión durante el primer año de operaciones.

Georgia

Seguimiento de la misión de observación de fronteras (BMO)

Rusia y Georgia tienen un acuerdo sobre la delimitación del 80% de sus fronteras comunes. Las fronteras con Armenia y Azerbaiyán no están claramente definidas.

A petición de las autoridades georgianas se estudia la posibilidad de reforzar la oficina del REUE en Tiflis (Embajador Heikki Talvitie) para la ayuda al desarrollo de una guardia de fronteras operativa. Esto permitirá

apoyar las reformas institucionales necesarias y contribuir a mejorar las comunicaciones entre Tiflis y la frontera.

La OSCE ya participa en la BMO con buenos resultados, observando áreas tales como la garganta de Pankisi en la región de Akhmeti y la garganta de Argun en Abjasia. Esto ha provocado que los georgianos se desentiendan del problema. La intención de la UE es asistir y ayudar en la reforma de la guardia de fronteras georgiana, que debería ser quien asumiera definitivamente tal función.

El Embajador Talvitie inició consultas en enero de 2005 con las autoridades georgianas. Se realizó una misión de investigación en la zona en febrero de 2005. Los puntos de vista de la Unión y de la OSCE son coincidentes y se percibe un cambio de actitud positivo en Rusia. El equipo de que dispondrá el REUE se compondrá de nueve expertos, que se destacarán ante las autoridades locales y desplegarán en dos equipos de campo para la asistencia de los centros regionales y subregionales de la guardia de fronteras.

Somalia

Apoyo a la Misión avanzada de la Unión Africana en Somalia

Somalia se encuentra despojada de un Gobierno central desde que jefes militares apoyados en clanes expulsaran del poder al dictador Mohamed Siad Barre en enero de 1991. Desde entonces, estos jefes se interconectaron y sumergieron en la anarquía a esta nación africana de siete millones de habitantes.

En mayo de 1991 los clanes del norte declararon la república independiente de Somaliland, que ha disfrutado de una existencia estable, gracias a la infraestructura dejada por los programas de asistencia militar británicos, rusos y americanos.

Otro autodeclarado estado autónomo, Puntland, se ha establecido desde 1998 pero sin buscar la independencia. Existe una pugna entre las dos entidades secesionistas por las fronteras que comparten. La intervención de la ONU entre 1993 y 1995 alivió las condiciones de vida en la zona.

En agosto de 2000 se creó un gobierno de transición en el exilio (Yibuti), que expiró en 2003. El nuevo presidente Abdullahi Yusuf Ahmed

formó un gobierno federal de transición en octubre de 2004 compuesto de 275 miembros. Los enfrentamientos entre facciones por conseguir el control de Mogadiscio y áreas del sur del país continúan. Asimismo existen sospechas sobre posibles conexiones con el terrorismo internacional.

El gobierno de transición somalí se ha visto forzado a llevar a cabo sus funciones en Kenia varios años. El 1 de abril de 2005, el parlamento somalí aprobó la puesta en marcha de la operación. El 12 de mayo la UA autorizó el despliegue de la misma y a continuación recabó apoyo financiero y logístico de todos sus miembros y de la UE.

Estaba previsto que la UE enviara oficiales de planeamiento a Nairobi para apoyar en el desarrollo de la Misión avanzada en Somalia, pero la operación sufrió un revés. El Consejo de Seguridad de la ONU no levantó el embargo de armas a Somalia, condición previa que ponía el gobierno somalí para autorizar la misión.

Sudán

Misión de Policía en Darfur

El apoyo policial que la UE lleva a cabo, mediante el refuerzo de la cadena de mando de CIVPOL de AMIS II (asistencia técnica, formación,...) podría convertirse en una operación de policía de la Unión en Darfur.

COOPERACION DE LA UNION EUROPEA CON OTROS ACTORES INTERNACIONALES EN MATERIA DE OPERACIONES

Con terceros países

La denominación de terceros países engloba a los países europeos miembros de la OTAN que no pertenecen a la UE y a los países candidatos a la adhesión a la Unión. El Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) acordó entablar el dialogo, las consultas y la cooperación necesarias con los terceros países sobre cuestiones relacionadas con la PESD y con la gestión de crisis.

El Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000) estableció el Comité de Contribuyentes (que ya hemos citado en la operación Althea), en el que participan todos los Estados miembros de la UE y terceros países que aporten fuerzas militares relevantes a las operaciones. Este Comité es el principal foro de debate de todos los problemas relativos a la gestión dia-

ria que no dependen exclusivamente del Comandante de la Operación. Formula dictámenes y recomendaciones sobre las posibles adaptaciones de la planificación operativa y se pronuncia sobre la planificación del final de la operación y la retirada de fuerzas. Sus puntos de vista y recomendaciones sirven para apoyar las deliberaciones del COPS, al que corresponde el control político y la dirección estratégica de la operación.

La UE mantiene su diálogo y cooperación con los socios estratégicos y otros terceros países, entre ellos los que contribuyen a la MPUE, a EUPOL PROXIMA y a Althea. Se ha invitado asimismo a terceros países a participar en EUPOL Kinshasa. Los Estados contribuyentes tienen la ocasión, dentro del marco convenido, de cambiar impresiones sobre su experiencia de la participación en operaciones de la PESD. Esto también les ha permitido hacer aportaciones al proceso de aprendizaje de enseñanzas.

Este diálogo y esta cooperación con los terceros países proseguirán, también, con miras a la posibilidad de su participación en futuras misiones de la PESD. De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Niza, se sugiere a los estados miembros que incluyan en sus agrupaciones tácticas (21) a otros países europeos pertenecientes a la OTAN, a otros países candidatos a la adhesión a la UE, así como a otros socios de la Unión.

Con la ONU

La cooperación entre la UE y la ONU en misiones de mantenimiento de la paz ha dado ya sus frutos, en particular durante las fases transitorias de IPTF-MPUE en BIH en 2002-2003, y de ARTEMIS-MONUC en la RDC, del verano al otoño de 2003. La cooperación práctica con la ONU tuvo también su reflejo en el contexto de una misión de investigación en Burundi en febrero de 2004, para estudiar el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz de la ONU. La UE, a petición de la ONU, también

(21) Las agrupaciones tácticas se basan en un fuerza armada combinada equivalente a un batallón y reforzadas con elementos de apoyo al combate y apoyo logístico. Puede estar constituida por un Estado marco o por una coalición multinacional de estados miembro. Su utilización está prevista como fuerza de respuesta rápida (han de estar desplegadas en un plazo de diez días tras la decisión de la UE de iniciar la operación) en crisis capaz de actuar autónomamente o en la fase inicial de operaciones de gran envergadura.

rehabilitó un centro de formación y prestó asistencia para el establecimiento y la formación de una UPI en Kinshasa.

En el actual contexto internacional la necesidad de instrumentos civiles de gestión de crisis aumenta constantemente. Con toda probabilidad, seguirá habiendo, en particular, gran demanda de capacidades policiales, por parte de la ONU, de las organizaciones regionales y de los distintos Estados. Actualmente, aproximadamente la mitad de las misiones de la ONU ya desplegadas cuentan con personal policial y la proporción de expertos civiles sigue creciendo. En algunas misiones predominan los aspectos civiles.

La UE ha adquirido un compromiso con el concepto de multilateralismo eficaz definido en la Estrategia Europea de Seguridad y considera la cooperación UE-ONU en operaciones civiles de gestión de crisis como una de las prioridades para seguir desarrollando este concepto. El Consejo Europeo de Feira (19-20 de junio de 2000) manifestó la determinación de la UE de aumentar y mejorar la eficacia de la capacidad de la Unión para responder a crisis, incluso mediante acciones en sectores civiles. Esta mayor eficacia podría utilizarse tanto en acciones independientes de la UE como en respuesta a peticiones de la ONU o de la OSCE. El Consejo Europeo de Gotemburgo (15-16 de junio de 2001) definió un marco político y las opciones que permiten a la UE cooperar con organizaciones internacionales, incluida la ONU, en la dirección de operaciones civiles de gestión de crisis. Estas opciones son las siguientes:

- Contribuciones nacionales a una operación dirigida por organizaciones internacionales, sin coordinación de la UE.
- Contribuciones nacionales a una operación de este tipo, pero previa consulta a la UE, encaminada, por ejemplo, a determinar oportunidades de aunar recursos.
- Contribución coordinada de la UE.
- Un componente de la UE en una operación bajo la dirección global de una organización internacional.
- Una operación dirigida por la UE con algunos componentes facilitados por organizaciones internacionales.
- Una operación autónoma de la UE (que también podría preceder o seguir a una operación de la ONU, como es el caso de la MPUE).

Con los socios mediterráneos

Este dialogo y cooperación se mantiene también con los socios mediterráneos en materia PESD, en el marco del proceso de Barcelona (22). Por ejemplo, Turquía y Marruecos están participando en la operación Althea.

CONCLUSIONES

Las nueve operaciones actuales descritas y la cantidad de medios y efectivos (cerca de 9500 personas) desplegadas por la UE, ponen de manifiesto que su envergadura mundial se está haciendo ver y que la Unión está dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.

Al incrementarse las capacidades de la UE en los diversos ámbitos, podría plantearse en un futuro el ampliar la gama de las misiones. Entre estas podrían figurar las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad. Esta última ya está siendo puesta en práctica por la Unión en EUSEC RDC y por el Cuartel General de Sarajevo de la OTAN.

Cuando dos operaciones de la UE (una de tipo civil y otra militar) se desarrollan en un país simultáneamente, se observa la tendencia a un aumento gradual de la complementariedad entre ambas. Tal es el caso entre EUFOR y EUPM en BIH, y de EUSEC y EUPOL en RD Congo. Quizás con ello busque la Unión una mejor coordinación sobre el terreno, economía de medios y unidad de acción. Al fin y al cabo unas buscan la reforma del sector de la defensa y las otras la reforma de la policía local.

Existe otra razón, y es que los objetivos militares se consiguen antes que los civiles, por lo que, ante la ausencia de tareas propiamente militares, se intenta dar tareas “casi policiales” a las fuerzas militares. En cual-

(22) El Proceso de Barcelona, que el 27 de noviembre de 2005 celebra su décimo aniversario con su séptima conferencia ministerial euro-mediterránea, reúne a la UE y a sus socios de la cuenca sur del Mediterráneo. Sus objetivos incluyen: el buen gobierno, la democracia y la estabilidad en la zona; las reformas económicas y el desarrollo sostenible; los intercambios en los campos socio-cultural y educativo; la justicia, la seguridad y la libertad, incluido las cuestiones de migración e integración social.

quier caso ya hemos visto en varios casos como una operación militar es sustituida por una civil encargada de resolver los problemas que siguen enraizados en la sociedad, tal fue el caso de Concordia, presumiblemente también será el de Althea.

El énfasis, cada vez mayor, dado a las operaciones de policía queda de manifiesto en el enorme esfuerzo que los miembros de la Unión hacen para tener sus fuerzas a punto. Así por ejemplo, el Ejercicio Periland 05 ha puesto en práctica la puesta a disposición de la UE de un estado mayor proyectable para una operación de la PESD. El ejercicio ha sido organizado por la gendarmería francesa, la policía de fronteras alemana, la gendarmería rumana y la guardia civil y ha estado abierto a todos los países de la Unión. Periland 05 tenía por objetivo la creación de unidades de policía integradas que pueden ser desplegadas en sustitución de los policías locales de países en crisis.

En cuanto al REUE existe práctica unanimidad en el seno de la Unión sobre la necesidad de que éste sea el coordinador sobre el terreno de todos los aspectos civiles y militares puestos en práctica en una operación de la UE.

La designación de REUEs, no obstante, no debería producirse sólo cuando el conflicto ya existe, sino que debería tener una función preventiva. De esta forma la Unión sería capaz de actuar antes de que la situación en un país se deteriore, cuando se detecten señales de proliferación, y antes de que se produzcan emergencias de orden humanitario. La intervención preventiva puede evitar que se planteen problemas más graves en el futuro.

Por otra parte, la figura de los REUEs facilita la visibilidad de la Unión y su capacidad de influencia. Quién sabe si en un futuro no muy lejano estos se conviertan en auténticos embajadores de la UE, como miembros de un Servicio Europeo de Acción Exterior con un Ministro de Asuntos Exteriores a la cabeza del mismo.

En otro orden de cosas, cabe también consignar que al igual que existen unos Acuerdos “Berlín Plus”, por los cuales la UE tiene acceso a las capacidades militares de la OTAN, se podrían regular otros tipos de Acuerdos por los cuales la OTAN tuviera recíprocamente también acceso a las capacidades civiles de la Unión.

Cuando se acaba de escribir este capítulo, la Comisaría europea para relaciones exteriores, Señora Benita Ferrero-Waldner, ha firmado un

protocolo de acuerdo con la República de Moldavia y Ucrania, para la puesta en marcha de una operación de vigilancia de fronteras entre ambos países.

Se iniciará el 1 de diciembre de 2005 y tendrá una duración de dos años prorrogables. La UE aportará 7 millones de euros. La compondrán un núcleo de quince personas asistidas por 50 agentes de aduanas de la Unión y de guardias de fronteras.

La misión se estructurará en equipos móviles que formarán a los funcionarios moldavos y ucranianos contra actividades criminales como: tráfico de personas, contrabando, proliferación de armamento y fraude aduanero. Todo esto con vistas a aportar soluciones al conflicto de la Transnistria, región fronteriza entre Moldavia y Ucrania.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:* **D. MARCELINO OREJA AGUIRRE**
Presidente del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo - CEU.
Vicepresidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
Ex ministro de Asuntos Exteriores.
- Vocal - Secretario:* **D. ALFREDO RODRÍGUEZ FARIÑAS**
Capitán de Fragata del Cuerpo General de la Armada.
Diplomado en Guerra Naval.
- Vocales:* **D.^a BERTA CARRIÓN RAMÍREZ**
Licenciada en Derecho.
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (Ministerio de Defensa).
Master de Seguridad y Defensa (UCM – CESEDEN).
- D. AMADOR ENSEÑAT Y BEREÁ**
Teniente Coronel de Artillería del Ejército de Tierra.
Diplomado de Estado Mayor en España y en el Reino Unido.
Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología
Master en Relaciones Internacionales (I.U. Ortega y Gasset) y de Seguridad y Defensa (UCM – CESEDEN).
Profesor de la Escuela de Negocios San Pablo - CEU y en la SEI.

D. JOSÉ M^a GARCÍA ALONSO

*Doctor en Economía por la Universidad Complutense.
Catedrático (en excedencia) de Economía Aplicada
en la Universidad Complutense.*

*Catedrático de Estructura Económica, Universidad
San Pablo - CEU.*

*Coordinador del módulo “Economía e Industria de
Defensa” en el Curso de Altos Estudios Estratégicos
para Oficiales Superiores Iberoamericanos.*

*Ex Decano Facultad CC. EE. y EE. De la Universidad
San Pablo – CEU.*

D. JOSE M^a MORALES ALONSO

*Teniente Coronel de Artillería del Ejército de Tierra.
Diplomado de Estado Mayor por las Escuelas de
Estado Mayor de España y Francia.*

*Master de Seguridad y Defensa (UCM – CESEDEN).
Actualmente destinado en la Dirección General de
Política de Defensa del Ministerio de Defensa.*

D. IGNACIO CARTAGENA NÚÑEZ

Diplomático.

Consejero de la Embajada de España en Roma.

*Master en Estudios Europeos por el Colegio de
Europa de Brujas y en Relaciones Internacionales por
la Universidad Autónoma de Madrid.*

*Licenciado en Derecho Comunitario por la
Universidad San Pablo-CEU de Madrid.*

D. VALENTÍN VELA GARCÍA

Teniente Coronel del Ejército del Aire.

Diplomado de Estado Mayor en Alemania.

*Master en Relaciones Internacionales por el I.U.
“Ortega y Gasset”.*

*Actualmente destinado en la Dirección General de
Política de Defensa.*

INDICE

	<i><u>Página</u></i>
SUMARIO	7
CARTA DEL DIRECTOR	11
INTRODUCCIÓN	15
— El fortalecimiento de la PESD: Un cambio hacia delante	17
— Una mayor actividad.....	19
— Una mayor y mejor capacidad	20
— Una mayor coherencia.....	23
— Cooperar más y mejor con nuestros socios	24
<i>Capítulo I</i>	
UNA UNIÓN EUROPEA MÁS ACTIVA Y COHERENTE: LA RELACIÓN DE LA PESD CON OTRAS POLÍTICAS.....	27
Introducción.....	27
Más activos: La prevención de conflictos violentos	30
— La Comisión y el Programa de Conflictos violentos: Propuestas para una actuación	31
— Proyección de la estabilidad	31
— Respuesta rápida en caso de conflictos incipientes.....	33
— El Consejo y el programa de conflictos violentos: Una decisión para la acción	35
— Implementación del programa de conflictos violentos: Cuatro años de realizaciones	35
— Eficacia institucional y dispositivos financieros.....	35

	<i>Página</i>
— Instrumentos de la Unión Europea para la prevención a largo y corto plazo: proyectando estabilidad	37
— Utilizando la PESD.....	42
— Cooperando con terceros.....	42
Mas coherentes: PESD y asuntos de justicia e interior	46
— La PESD y la lucha contra el terrorismo	48
— El concepto marco de lucha contra el terrorismo	49
— Plan de Acción de la UE de lucha contra el terrorismo	50
— La PESD y la lucha contra la delincuencia organizada.....	54
Conclusiones	56

Capítulo II

EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES MILITARES Y CIVILES DE LA UNIÓN EUROPEA	63
Las capacidades militares de la Unión Europea.....	66
— El objetivo Principal de Helsinki	67
— El Plan de Acción Europeo de Capacidades	74
— El Objetivo Principal para 2010	79
— El proceso de desarrollo de capacidades	82
— Los Cuarteles Generales y la Célula de Planeamiento Civil y Militar	85
— Las Agrupaciones Tácticas	89
— La Agencia Europea de Defensa	95
— El Planeamiento Global sobre la Capacidad de Despliegue.....	97
— La Cooperación Estructurada Permanente	98
Las Capacidades Civiles de la Unión Europea.....	100
— Los Objetivos para 2003.....	100
— El Objetivo Principal Civil para 2008	104
Resumen y Conclusiones.....	109

Capítulo III

LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL MILITAR EUROPEOS	119
Introducción.....	119
Los Organismos o Agencias Vinculados a los Programas	125
El Programa del Eurofighter	130

	<i>Página</i>
El Programa A400M	150
Los Programas de Misiles	162
Los Programas Europeos de Helicópteros: Tigre y NH-90	167
La Cooperación en el Ámbito Naval: Principales Programas	170
La Cooperación Industrial Militar Europea en el Ámbito de los Sistemas Terrestres	174

Capítulo IV

LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS ESTADOS UNIDOS Y RUSIA. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS	179
Introducción.....	179
Las relaciones de la Unión Europea con los Estados Unidos	180
— Cultura y valores: “la masa sumergida del iceberg”	180
— Las relaciones institucionales	183
— El compromiso norteamericano en la defensa de Europa	184
— El aspecto económico del vínculo trasatlántico	186
Las diferencias Transatlánticas: una perspectiva histórica.....	187
— Estrategia de seguridad y defensa	188
— El orden económico mundial	190
El vínculo trasatlántico. Las dificultades del presente	192
— Las distintas percepciones. “Geopolítica norteamericana versus política Europea común”	192
— El “multilateralismo eficaz” europeo ¿un ataque al “unilateralismo pragmático” norteamericano?	196
— ¿Guerra contra el terror versus lucha antiterrorista?	199
— “Mientras Europa duerme”. ¿Es la construcción política europea un problema norteamericano?	203
— ¿La defensa de Europa dificulta la Europa de la Defensa?	208
Las relaciones de la Unión Europea con Rusia	212
— La Federación Rusa como heredera de la URSS	212
— Perspectiva histórica y geopolítica.....	213
— La Asociación Estratégica de Europa con Rusia	214
— Las grandes cuestiones de Seguridad y Defensa y los difíciles objetivos comunes.....	216

	<i>Página</i>
Conclusiones.....	218
<i>Capítulo V</i>	
EL “GREATER MIDDLE EAST” Y LA GEOGRAFIA CAMBIANTE DE ORIENTE MEDIO	223
Introducción.....	223
El espacio Mediterráneo, Oriente Próximo y Oriente Medio:	
Algunas precisiones terminológicas.....	226
— El “Greater Middle East” y el “Broader Middle East”	228
La OTAN antes del BMENA: El Diálogo Mediterráneo.....	233
— La OTAN tras el BMENA: La Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI).....	235
La Unión Europea antes del BMENA: El proceso de Barcelona	237
— La Unión Europea tras el BMENA: el Partenariado Estratégico para el Mediterráneo y Oriente Medio.....	240
Conclusiones. Distintas iniciativas, distintas lecturas de Oriente Medio.	241
<i>Capítulo VI</i>	
EL MOMENTO PRESENTE: INICIATIVAS EN CURSO	247
Introducción.....	247
Operaciones actuales.....	249
— Bosnia-Herzegovina.....	249
ALTHEA	250
— Misión de Policía de la UE (MPUE)	253
— Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM).....	256
EUPOL Próxima	258
— Georgia	260
EUJUST THEMIS.....	261
— República Democrática del Congo (RDC)	261
— EUPOL Kinshasa	263
— EUSEC RD Congo	264
— Irak	266
EUJUST LEX. Misión integrada por el Estado de Derecho en Irak..	266

	<i>Página</i>
— Sudán.....	268
— EU Supporting Action (Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Sudán. AMIS II)	270
— Indonesia.....	272
— Aceh Monitoring Misión (AMM)	273
Operaciones futuras	274
— Oriente Medio	274
— Apoyo a la Policía palestina (EU COPPS, Coordination Office for Palestinian Police Support).....	274
— Georgia	275
— Seguimiento de la misión de observación de fronteras (BMO)	275
— Somalia	276
— Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia	276
— Sudán.....	277
— Misión de Policía en Darfur.....	277
Cooperación de la Unión Europea con otros actores internacionales en materia de operaciones.....	277
— Con terceros países.....	277
— Con la ONU.....	278
— Con los socios mediterráneos.....	280
Conclusiones.....	280
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	283
ÍNDICE	285

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
09	<i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº

TÍTULO

- *22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
- *24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
- *25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
- *26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- *27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- *28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- *29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
- *31 Estudio de “inteligencia operacional”.
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- *33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
- *34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
- *36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- *37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- *38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
- *39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- *40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- *41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

- 42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- *43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- *45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- *46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- *48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- *49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- *50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- *51 Los transportes combinados.
- *52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- *53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- *54 Evolución y cambio del este europeo.
- 55 Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
- *56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- *58 La sociedad y la Defensa Civil.
- *59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- *60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
- *62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- *64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- *65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- *66 Los estudios estratégicos en España.
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- *68 Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- *69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
- *70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- *71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- *72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- *73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- *74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- *75 Gasto militar e industrialización.
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- *77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- *78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- *79 El derecho de intervención en los conflictos.
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
- *82 Los *cascos azules* en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI.
- *84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

Nº

TÍTULO

- *85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes.
- 88 El mar en la defensa económica de España.
- *89 Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
- *90 Participación española en las fuerzas multinacionales.
- *91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
- 92 Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
- 93 La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
- 96 Panorama estratégico 1997/98.
- 97 Las nuevas españas del 98.
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
- 100 Panorama estratégico 1998/99.
- 100 1998/99 Strategic Panorama.
- 101 La seguridad europea y Rusia.
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa.
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

- 106-B Maghreb: percepción espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- *107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107 1999/2000 Strategic Panorama.
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos.
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001.
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001.
- 113 Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
- 114 Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002.
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama.
- 118 Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
- 121 La industria europea de defensa: Presente y futuro.
- 122 La energía en el espacio Euromediterráneo.
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
- 124 Nihilismo y terrorismo.
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
- 125-B The mediterranean in the new strategic environment.

- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
- 128 Comentarios de estrategia y política militar.
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: el caso haitiano.
- 132 Turquía a las puertas de Europa.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.