

# **Una hoja de ruta para la defensa europea**

José Enrique de Ayala y Marín

Documento de Trabajo 17/2007



## **José Enrique de Ayala y Marín**

General de Brigada del Ejército de Tierra en reserva y miembro del Consejo Asesor de Opex. Durante su carrera militar ha tenido destinos internacionales y nacionales, muchos de ellos relacionados con la OTAN y la UEO, entre los que cabe resaltar los de agregado militar en Bonn y los dos que ha tenido en el Eurocuerpo, el último de ellos como jefe de Estado Mayor de esta gran unidad multinacional. Su último destino fue el de Segundo Jefe de la División Multinacional Centro-Sur, en Iraq.

Es diplomado en Estado Mayor y en Estados Mayores Conjuntos, además de poseer varias especialidades militares. Diplomado asimismo en relaciones internacionales por el Centro de Estudios Internacionales del CSIC.

Actualmente tiene una sección fija en la revista *Política Exterior* titulada Carta de Europa, en la que analiza la actualidad europea.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© José Enrique de Ayala y Marín

ISBN: 978-84-96653-91-7

Depósito Legal: M-54747-2007



# Índice

<b>Abstract</b>	<b>5</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>1. La situación actual de la PESD</b>	<b>14</b>
<b>2. El futuro de la PESD</b>	<b>19</b>
<b>3. Las alternativas: hacia una defensa europea autónoma</b>	<b>22</b>
3.1 Primer modelo: la europeización de la OTAN	23
3.2 Segundo modelo: la creación de una defensa autónoma	24
<b>4. Conclusión</b>	<b>34</b>

**Siglas y abreviaturas**

CEP	Cooperación Estructurada Permanente
CGEO	Cuartel General Europeo de Operaciones
CMUE	Comité Militar de la Unión Europea
COPS	Consejo Político y de Seguridad de la Unión Europea
EDA	Agencia Europea de Defensa
EE UU	Estados Unidos
EMUE	Estado Mayor de la Unión Europea
OCCAR	Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento
OHQ	Cuartel General de operaciones
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
SHAPE	Cuartel General del mando aliado de operaciones de la OTAN
TCE	Tratado por el que se establece una Constitución para Europa
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental



## Abstract

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), lanzada por el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999, ha dotado a la Unión Europea (UE) de un instrumento eficaz para hacer frente a crisis, aunque de alcance limitado, ya que la falta de una estructura propia de mando y control y de una estructura europea de fuerzas impide que se aborden operaciones de nivel medio-alto sin apoyos externos. A pesar de los objetivos señalados en los tratados europeos, la UE no ha logrado avanzar en la construcción de una defensa común, y, si nada cambia, la seguridad colectiva seguirá siendo una responsabilidad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con lo que los europeos carecen de la capacidad de decidir y ejecutar por sí solos las acciones necesarias para garantizar su seguridad y para desempeñar un papel como actor global.

Es hora de dar un paso más en la construcción de la defensa europea para conseguir que la UE disponga en el futuro de una capacidad militar autónoma y suficiente para garantizar su propia seguridad de forma independiente. Dos caminos parecen ser los más razonables para conseguir este objetivo. El primero sería convertir la OTAN en una organización puramente europea, sin renunciar por ello a la alianza con EE UU. El segundo, el único posible si no existe unanimidad, sería la iniciativa de un grupo de Estados miembros para construir progresivamente una defensa común, a la que posteriormente se irían incorporando otros hasta convertirla en una Unión Europea de Defensa.

*The European Security and Defence Policy, first conceived at the Cologne European Council in June 1999, has provided the European Union with an effective instrument*

*for tackling crisis, though it is of limited scope since the lack of a command and control structure of its own and of a European structure of forces prevent operations of a medium-high level being undertaken without external support. In spite of the goals defined in the European treaties, the EU has not succeeded in advancing in the construction of a common defence and –if nothing changes– collective security will continue to be a NATO responsibility, by which Europeans lack the capacity to decide and execute for themselves the action necessary to guarantee their security and to perform a role as a global player.*

*It is time to take a further step in the construction of European defence to secure for the EU in the future an autonomous military capacity that is sufficient to guarantee its own security independently. Two paths appear to be the most reasonable in order to achieve this goal. The first would be to transform NATO into a purely European organization, without forsaking the alliance with the USA because of that. The second, the only one possible if there is not unanimity, would be the initiative of a group of member states to build progressively a common defence, which others would subsequently join until it became a European Union of Defence.*

# Resumen ejecutivo

Desde su creación en el Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) ha tenido importantes avances. La UE dispone actualmente de mejores capacidades militares, se ha puesto en marcha un mecanismo de coordinación eficaz en el sector de armamento y, sobre todo, se han llevado a cabo 16 misiones de gestión de crisis, militares y civiles, bajo bandera de la UE. Sin embargo, la PESD, tal como está concebida en la actualidad, ha llegado con estos avances a su techo. La capacidad de planificación y conducción de operaciones es tan limitada que es más que dudoso que veamos un día una operación dirigida desde instancias puramente de la UE. O bien se acude a cuarteles generales nacionales, como en el caso de la operación Artemis, o bien a las capacidades de la OTAN, como en la operación Althea, con lo que esto conlleva de subordinación y dependencia de la Alianza Atlántica y, en consecuencia, de su principal líder.

Como consecuencia del acuerdo franco-británico de Saint-Malo, la PESD está limitada a las misiones de Petersberg (humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluyendo el restablecimiento de la paz), mientras que la OTAN continúa siendo el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros, que son la mayor parte de los miembros de la UE. Esta formulación se ha mantenido hasta ahora, incluso en el *non nato* Tratado Constitucional, y es más que probable que se mantenga en el Tratado de Reforma, actualmente en proceso de redacción como consecuencia de la decisión del Consejo Europeo de junio de este año.

La realidad actual es que la UE carece hoy por hoy de un instrumento propio de defensa que le permita respaldar su acción política y diplomática en el mundo, al

nivel que por su peso económico y político podría y debería hacerlo, a favor de la estabilidad y la paz, especialmente en aquellas zonas que afectan directa o indirectamente a su seguridad y a sus intereses. La propia defensa colectiva de sus Estados miembros está en manos de la OTAN, que no es una organización europea, sino que depende de su mayor y más fuerte aliado, EE UU, y, por tanto, de la política que la administración de este país decida en cada caso. Sin una auténtica capacidad militar autónoma y suficiente, la independencia política de la UE y su influencia como actor global se ven seriamente mediatizadas.

Se hace necesario, por tanto, emprender un nuevo camino que permita a la UE asumir la responsabilidad de su propia seguridad, sin depender de actores externos, y le dote de los instrumentos necesarios para respaldar su política común en aquellas áreas donde se considere necesario. Hay varias posibilidades de abordar este proceso, que será en cualquier caso largo y complejo. A continuación se presentan de forma esquemática dos modelos que podrían conducir al objetivo señalado.

- El primer modelo consistiría en la asunción progresiva por la UE de la responsabilidad sobre la estructura de mando y de fuerzas de la OTAN en Europa hasta que ambas estructuras con todos sus medios pasasen a depender en su conjunto del Consejo Europeo, en lugar del Consejo Atlántico, mediante un proceso de transición, sin cambiar la organización y capacidades existentes. Las fuerzas de EE UU en Europa serían mandadas desde un cuartel general de ese país que intercambiaría equipos de enlace con el cuartel general europeo para coordinación, adiestramiento conjunto y, eventualmente, apoyo a las operaciones de cada una de las partes o ejecución de operaciones combinadas. El pacto de asistencia mutua con EE UU que está en el Tratado de Washington se mantendría, con un órgano político EE UU-UE, y con fuerzas “separadas pero reunibles”. Se comenzaría por hacer totalmente europeos los cuarteles generales regionales y subregionales, abordando después la europeización del Mando Aliado de Operaciones y la creación de un cuartel general de las fuerzas de EE UU en Europa, para terminar transfiriendo las responsabilidades del Consejo Atlántico y el Comité Militar de la OTAN a sus homólogos europeos.

Este modelo presenta, no obstante, graves problemas para su puesta en práctica. El primero sería la necesidad de buscar una nueva forma de relación con los miembros de la OTAN que no son miembros de la UE, además de EE UU: Canadá, Islandia, Noruega y Turquía, que en algunos casos ofrecen importantes aportaciones en personal de cuarteles generales y asignación de fuerzas. En el nuevo modelo, estos países quedarían en una tierra de nadie entre el mando europeo y el de EE UU, aunque se podrían integrar en el Mando Europeo de la Defensa como asociados, con un estatuto particular.

Sería necesario buscar un acomodo, como asociados, a los cuatro miembros de la OTAN que no lo son de la UE y tratar de atraer a la nueva organización a los seis miembros de la UE que no lo son de la OTAN, aunque cabría la posibilidad de exclusiones voluntarias (*opt-out*). El problema de este modelo es que sería necesario el acuerdo de todos los miembros de la OTAN, incluido EE UU, lo que parece altamente improbable en la situación actual.

- El segundo modelo –más realista y el único posible sin unanimidad– consiste en la iniciativa de un grupo de países para construir entre ellos una defensa común, a la que luego podrían irse uniendo otros hasta conseguir una Unión Europea de Defensa, que sería eficaz aunque no todos los Estados miembros se integraran finalmente en ella. Esta iniciativa podría establecerse como una cooperación reforzada cuando el Tratado de Reforma esté en vigor, ya que el Tratado de Niza las excluye en este campo, pero puede iniciarse antes por voluntad de los que participen en ella. Para llevarla a cabo, será necesario seguir un programa detallado en las áreas política, de estructura de mando, de estructura de fuerzas, doctrinal y organizativa, y de capacidades militares.

En una primera fase se trataría de dotar a los países participantes de una capacidad común de mando y control que les permita dirigir sin apoyos externos una operación de paz de tamaño medio con fuerzas multinacionales integradas. Para ello sería necesario crear un Consejo Europeo de Defensa y Seguridad, que podría ser una ampliación del franco-alemán que funciona desde hace casi 20 años, y un Cuartel General Europeo de Operaciones (CGEO), resucitando la iniciativa de Tervuren. Además, se crearían unidades multinacionales más potentes y estructuradas, sobre la base de las actualmente existentes (Eurocuerpo, Eurofuerzas, Grupo Aéreo Europeo), se elaboraría una estrategia común de seguridad y se pondría en marcha la coordinación de las capacidades militares con énfasis en la interoperabilidad.

La segunda fase estaría centrada en la mejora de las capacidades militares combinadas de los países participantes en la iniciativa, incluida la creación de un sistema logístico operativo integrado con reparto de funciones y la especialización en determinadas capacidades, además de la creación de un auténtico mercado común de equipos de defensa. Además, se abordaría la creación de cuarteles generales de mandos componentes y la constitución de un volumen de fuerzas suficiente para llevar a cabo una operación exterior de tamaño grande o dos simultáneas de tamaño medio. Se institucionalizaría el Consejo Europeo de Defensa y Seguridad como una cooperación reforzada en el seno de la UE, caso de no haberse hecho antes.

En la tercera fase, el énfasis se pondría en la armonización de procedimientos y para la organización entre las fuerzas armadas de los participantes, de modo que formen un conjunto homogéneo, perfectamente interoperable y capaz de trabajar juntos en toda circunstancia. Se crearían dos cuarteles generales proyectables terrestres y otros dos navales, y se completaría el proceso del objetivo de fuerza y el aumento de los cuarteles generales de operaciones y mandos componentes, así como los planes necesarios para poder llevar a cabo dos operaciones simultáneas de tamaño grande, tanto en el exterior como para la defensa del propio territorio. En esta fase, la UE debería absorber el proyecto como propio, si un número suficiente de Estados miembros se ha adherido a él.

El proceso total debería durar entre 15 y 20 años, y a su finalización la UE tendría una capacidad común de defensa del nivel que exige su peso económico y político, y podría asumir por sí sola la responsabilidad de su propia seguridad.

# Introducción

A partir de su creación en 1949, la Alianza Atlántica ha sido responsable de la defensa colectiva de Europa occidental y, después del fin de la guerra fría, del conjunto del continente. Hasta el año 2000 la Unión Europea Occidental (UEO), que apenas llevó a cabo a partir de 1988 algunas misiones navales y policiales de carácter limitado en el Adriático y en los Balcanes, era la única organización puramente europea de carácter defensivo, siempre bajo el patrocinio de la OTAN.

No obstante, desde los tiempos de la guerra fría, durante los cuales la OTAN era insustituible, el escenario europeo ha cambiado radicalmente, no sólo porque la amenaza de una guerra de alta intensidad en nuestro continente ha desaparecido, sino por la propia existencia de un nuevo actor político: la Unión Europea. A pesar de sus reformas, que la han conducido a tratar de ser un actor global, la Alianza Atlántica no puede en la actualidad dar una respuesta única y coherente a todas las crisis que afectan de una u otra forma a sus miembros, como se demostró en el caso de la crisis de Iraq.

El Tratado de Maastricht, o Tratado de la Unión Europea, instituyó en febrero de 1992 la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que, entre otros aspectos, debía abarcar todas las cuestiones relativas a la seguridad de la UE, incluyendo “la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común”. Esta formulación se ha mantenido sin apenas cambios en las sucesivas revisiones del tratado –Ámsterdam, Niza– e incluso en el *non nato* Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE), que añadía la precisión de que el Consejo Europeo decidirá sobre la defensa común “por unanimidad”. Además, el TCE mantenía la limitación, incluida también desde el

Tratado de Maastricht, de que la política de defensa que se defina no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados miembros, respetará las obligaciones con la OTAN para aquellos Estados que “consideran que su defensa común se realiza en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte” y será compatible con la política de seguridad y defensa de esta organización. El Tratado de Reforma o Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007 por los jefes de Estado y de Gobierno de los 27, mantiene el texto del TCE en estos aspectos sin ninguna modificación.

Quince años después del Tratado de Maastricht, la Unión sigue aspirando a la definición de una política de defensa común, cuyo único y limitado resultado hasta ahora ha sido la aprobación por el Consejo Europeo, en diciembre de 2003, del documento de Javier Solana Una Europa segura en un mundo mejor, y sigue posponiendo la defensa común a una hipotética decisión futura “por unanimidad”, que parece muy lejos de poder convertirse en realidad en una Unión con 27 o más miembros, teniendo en cuenta la orientación atlantista o neutral de muchos de ellos.

La PESD nació como consecuencia del acuerdo franco-británico de Saint-Malo, en diciembre de 1998, por el que el Reino Unido aceptaba por primera vez el desarrollo de capacidades defensivas puramente europeas e incluso la posibilidad de una actuación autónoma, mientras que Francia reconocía la preeminencia de la OTAN y su responsabilidad exclusiva en la defensa común. Como consecuencia, cuando la PESD se creó oficialmente en la Cumbre de Colonia, en junio de 1999, se acordó que la nueva política comunitaria –de carácter intergubernamental e integrada en la PESC– se limitaría a las misiones de Petersberg (humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y de fuerzas de combate para la gestión de crisis incluyendo el restablecimiento de la paz), mientras que la OTAN continuaría siendo el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros. Esta formulación se ha mantenido hasta ahora, incluso en el TCE, y en el Tratado de Reforma o Tratado de Lisboa, que le sustituye.

Los europeos tienen que confiar su seguridad a la OTAN, pero ésta no puede ser la solución para siempre. En primer lugar, porque no todos los Estados miembros pertenecen a la Alianza Atlántica, pero sobre todo porque la OTAN no es una alianza europea, sino euroamericana, y sus decisiones están lógicamente condicionadas por la política de EE UU, que es el miembro más fuerte y el que más aporta. Mientras su seguridad siga dependiendo principalmente de esta organización, los países europeos no tendrán libertad completa para decidir cómo tratar una crisis o dónde intervenir militarmente y bajo qué condiciones, es decir, no tendrán una política de seguridad independiente ni tampoco habrá una política exterior europea eficaz, porque

ambos aspectos están fuertemente interrelacionados. No se puede pretender llevar a cabo una acción política decisiva con relación a temas como Irán o el conflicto palestino-israelí cuando todos los interlocutores saben que la UE no tiene una capacidad militar propia suficiente y en última instancia debe acudir a la OTAN –que es tanto como decir a EE UU– para las acciones decisivas. En definitiva, depender para su propia defensa de una potencia exterior a la UE implica que la soberanía de sus Estados miembros y de la propia Unión no es completa.

# 1. La situación actual de la PESD

Desde que la PESD fue declarada operativa en el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, la UE ha lanzado cuatro operaciones militares en el exterior: Concordia, en la antigua república yugoslava de Macedonia, entre marzo y diciembre de 2003; Artemis, en la república democrática del Congo entre junio y septiembre de 2003; Althea, en Bosnia Herzegovina, desde diciembre de 2004 (la única actualmente en marcha); y EUFOR RD Congo, de nuevo en el país centroafricano, entre julio y noviembre de 2006. A ellas hay que añadir una misión civil-militar, el apoyo a la operación AMIS II de la Unión Africana (UA) en Darfur, y once misiones civiles, de las cuales nueve están en estos momentos en marcha y dos han finalizado ya. Las misiones civiles han sido básicamente de dos tipos: misiones de policía para formar fuerzas de seguridad o ayudar al control fronterizo, y misiones llamadas de estado de derecho (*rule of law*) para ayudar a la reconstrucción de las instituciones democráticas.

De las dieciséis misiones de gestión de crisis, civiles o militares, que la UE ha lanzado en el marco de la PESD, siete han sido dirigidas a Europa Oriental, cinco a África y tres a Oriente Medio. Es decir, además de la que se lleva a cabo en Indonesia, las misiones de la UE se han centrado hasta ahora en las tres áreas de interés prioritario para la seguridad de la Unión. Siempre han sido, por otra parte, misiones para consolidar situaciones más o menos en vías de solución, de riesgo limitado, o en las que antes han intervenido otros actores (OTAN, ONU, UA). En las grandes crisis, como las guerras de la antigua Yugoslavia, los Grandes Lagos en África o la reciente guerra de Israel contra Hezbolá en Líbano, la UE no ha decidido intervenir o no ha sido capaz de hacerlo.

Esta aparente debilidad de la PESD no hay que achacarla a la falta de capacidades militares, aunque en este campo queda mucho por hacer, sino a la falta de una estructura propia de planeamiento, mando y control eficaz para intervenir de forma decisiva en conflictos calientes o de cierta entidad, y finalmente a la falta de voluntad política de muchos Estados europeos para dotarse de esa estructura. Los 27 miembros de la UE tienen entre todos más de dos millones de militares y gastan en defensa unos 210.000 millones de euros, el segundo presupuesto mayor del mundo después de EE UU (que gasta casi el doble, sin contar la guerra de Iraq) y por delante de China (que gasta aproximadamente 40.000 millones de euros). Sin embargo, la operación más ambiciosa de la PESD, Althea, apenas contó en su inicio con 7.000 efectivos y muchos países europeos tienen dificultades para hacer frente a compromisos internacionales adquiridos bajo otras estructuras como la OTAN o Naciones Unidas. El presupuesto de defensa de los 27 desmiente por sí mismo la muy extendida percepción de que una defensa europea autónoma implicaría un importante aumento del gasto. Más de 200.000 millones de euros deberían ser más que suficientes –si se gastaran bien y se evitaran duplicaciones innecesarias– para garantizar la defensa de la Unión en los escenarios actuales y previsibles, ya que la única potencia que los supera, EE UU, es y será un aliado.

El intento de dotar a la UE de una fuerza de despliegue rápido para afrontar situaciones de crisis fuera de nuestras fronteras comenzó en Helsinki, en diciembre de 1999, con la definición del objetivo principal de fuerza (*headline goal*) que cifraba las necesidades en 60.000 efectivos capaces de desplegar en 60 días y permanecer en la misión un año. Este objetivo fue alcanzado, y superado cuantitativamente, en el año 2003, pero la experiencia del proceso de compromiso de capacidades y las primeras operaciones militares demostraron que había carencias significativas y que el tipo de fuerza diseñado no era el más adecuado para intervenciones rápidas en teatros lejanos. En junio de 2004 se adoptó el objetivo principal 2010, en el que se introduce el concepto de agrupaciones tácticas (*battle groups*), pequeñas unidades autónomas de 1.500 efectivos que pueden desplegar en diez días fuera del territorio europeo y mantenerse cuatro meses en el teatro de operaciones. Los Estados miembros han ofrecido trece de estas agrupaciones, es decir, unos 20.000 efectivos, a los que habría que añadir las fuerzas aéreas y navales correspondientes. Desde el año 2007 dos de estas unidades estarán permanentemente listas para acudir a escenarios de crisis bajo la bandera de la UE. No obstante, en este tipo de misiones el automatismo no existe y cada nación decide caso por caso. Como consecuencia, muchas de las misiones de la UE se convierten en la práctica en una coalición de voluntarios más que en una actuación unificada de una estructura militar europea. Así, mientras que en la operación Althea participan todos los Estados miembros excepto Malta, Chipre y Dinamarca, en EUFOR RD Congo sólo participaron seis países europeos, aunque lo hicieran bajo la bandera de la Unión.

En el campo de las capacidades para llevar a cabo misiones civiles de gestión de crisis, la iniciativa más importante –además de la aprobación del objetivo de capacidades civiles 2008– ha sido la creación, en septiembre de 2004, de la Fuerza de Gendarmería Europea, en la que participan los cinco países que tienen policías de carácter militar o que en ciertas circunstancias pueden adoptar este carácter: España, Francia, Holanda, Italia y Portugal. Desde 2005 su cuartel general está en Vicenza (Italia), con la misión de coordinar una fuerza de policía de 800 efectivos capaz de desplegar en 30 días en un escenario de crisis bajo la bandera de la UE.

La UE tiene suficientes efectivos militares –en el caso de que los Estados miembros aprobaran su empleo– para hacer frente a crisis de cierta envergadura, pero no en grado óptimo las capacidades necesarias para afrontar este tipo de operaciones complejas, en teatros muy alejados, especialmente en algunos aspectos concretos como el transporte estratégico y las tecnologías de mando, comunicaciones e inteligencia. Los países europeos adolecen de un retraso tecnológico significativo en materia de defensa y no por falta de medios económicos o de nivel técnico para desarrollar equipos de última generación, sino por una dispersión de esfuerzos que impide en la práctica la rentabilidad de las inversiones y debilita a la industria europea de defensa en relación, sobre todo, al gigante americano, además de causar una falta de interoperabilidad entre los equipos de distintas naciones que complica el apoyo logístico.

Para tratar de superar las carencias detectadas en el proceso de compromiso de capacidades, el Consejo Europeo puso en marcha, en diciembre de 2001, el Plan de Acción Europeo sobre capacidades, que desde julio de 2004 es supervisado por la Agencia Europea de Defensa (EDA), creada en esa fecha con la finalidad de apoyar a los Estados miembros en la mejora de las capacidades militares para la gestión de crisis y de impulsar el desarrollo futuro de la PESD. Las funciones de la EDA incluyen el desarrollo de las capacidades de defensa, la cooperación en materia de armamentos, el desarrollo de las industrias y tecnologías europeas de defensa, y la investigación y desarrollo en este campo. Las prioridades actuales de la agencia son el transporte estratégico, el reabastecimiento en vuelo, y los sistemas de mando, control, comunicaciones, inteligencia, vigilancia, adquisición de blancos y reconocimiento, con un particular impulso en el área de los aviones no tripulados o *drones*. Todos los Estados miembros de la UE forman parte de la EDA, excepto Dinamarca, que tiene una cláusula de exclusión en todo lo referido a asuntos de defensa. En noviembre de 2005 los ministros de defensa de los Estados miembros aprobaron un código de conducta para adquisiciones relacionadas con la defensa, un régimen voluntario e intergubernamental para crear un mercado europeo único de los equipos militares (cuyo comercio está, en principio, exento de las reglas europeas de competencia), con objeto de robustecer la industria europea de defensa. El código, que compromete a los países que lo

acepten a dar igualdad de oportunidades a todas las empresas de la UE, entró en vigor en julio de 2006 y están comprometidos en él todos los países miembros de la EDA excepto Bulgaria, Hungría y Rumania, aunque hasta el momento ha producido resultados limitados. Otras iniciativas están produciendo buenos resultados, aunque parciales, en el desarrollo de equipos conjuntos de defensa, como es el caso de la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR), creada en enero de 2001, a la que pertenecen Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia y Reino Unido, con la colaboración de Holanda y Turquía para determinados programas.

Con todo, no son tampoco las carencias en algunas capacidades militares concretas las que impiden a la UE comprometerse en acciones decisivas, ya que normalmente pueden superarse compartiéndolos o acudiendo a medios civiles, sino la falta de una organización propia de mando y control permanente que permita prepararlas, planearlas y dirigir las. El Consejo Europeo creó en Helsinki, en diciembre de 1999, una estructura mínima para poner en marcha la PESD. Bajo la dirección del alto representante para la política exterior y de seguridad común, Javier Solana, se sitúa el Comité Político y de Seguridad (COPS), encargado de la dirección estratégica de las operaciones, que es auxiliado por el Comité Militar de la UE (CMUE) y el Estado Mayor de la UE (EMUE). El cuadro se completa con un centro de situación –en el que se hace el seguimiento de las crisis–, y con dos órganos heredados de la UEO: el centro de satélites de Torrejón y el Instituto de Estudios para la Seguridad, en París. El EMUE, que es el órgano real de trabajo de la PESD, está compuesto por unas 140 personas entre militares y civiles. Su capacidad, por tanto, es reducida y se limita a la preparación de las directivas y planes previos a una operación.

Para llevar a cabo una misión militar, debajo del nivel político-estratégico, debe situarse un Cuartel General de Operación (OHQ), que lleva a cabo desde la metrópoli el planeamiento y conducción de las operaciones y, debajo de él, un cuartel general de la fuerza que se despliega en el área de operaciones para su ejecución. La UE no tiene ningún OHQ propio y tiene que acudir bien al Cuartel General del mando aliado de operaciones de la OTAN (SHAPE) en aplicación de los acuerdos de Berlín plus, bien a uno de los ofrecidos por cinco Estados miembros (Alemania, Francia, Grecia, Italia y Reino Unido). En la primera opción, que es la que se ha utilizado para las misiones más importantes, Concordia y Althea, la independencia y libertad de acción de la UE se ven lógicamente limitadas por el hecho de tener que acudir a una organización distinta y recabar el apoyo de Estados que no son miembros de la UE, aunque la dirección recaiga siempre en el segundo jefe del SHAPE, que es europeo. En el caso de utilizar un OHQ de los ofrecidos por un Estado miembro –Francia para la operación Artemis, Alemania para la operación EUFOR RD Congo– es necesario

reforzarlo con miembros de otros países participantes, que no son parte de ese cuartel general ni han trabajado nunca con él, y compatibilizar su dependencia nacional con la propia de la operación.

Las dificultades prácticas que plantean estas dos soluciones motivaron que Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo propusieran en abril de 2003, en Tervuren, la creación de un OHQ europeo, pero la resistencia de otros Estados miembros que no desean que la defensa europea se independice de la OTAN dio al traste con la iniciativa, que fue sustituida por el intercambio de equipos de enlace entre SHAPE y el EMUE, además de un cierto reforzamiento de éste. En el año 2005 se creó en el seno del EMUE una célula civil-militar, inicialmente con unos 30 componentes, con la misión de efectuar planeamiento de contingencia y de respuesta a crisis, que podría reforzar el OHQ designado para dirigir una operación, e incluso activar un centro de operaciones como embrión de lo que podría llegar a ser un OHQ europeo con los refuerzos que las naciones enviaran. No obstante, es muy poco creíble que un OHQ activado sobre la base de una célula tan pequeña, con refuerzos que no han trabajado previamente juntos, y en los breves plazos de tiempo que se manejan para la respuesta a situaciones de crisis, esté capacitado para dirigir una operación militar de cierta entidad, y lo más probable es que su activación, si se produce, se limite a pequeñas operaciones de carácter civil.

Estos instrumentos son, en todo caso, claramente insuficientes para respaldar una política de seguridad europea y resolver sin ayuda externa las crisis que pueden afectar directamente a la Unión y, sobre todo, para garantizar su propia seguridad sin ayuda exterior. El esfuerzo mayor de los europeos en materia de defensa no se hace en el marco de la UE. En los escenarios más importantes, como Kosovo y Afganistán, los europeos están encuadrados en la OTAN; en Líbano, los que están presentes, en el marco de Naciones Unidas; y en Iraq, los pocos que siguen allí, bajo el mando de EE UU.

## 2. El futuro de la PESD

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE) presentaba en materia de seguridad y defensa la aparentemente importante novedad de incluir una cláusula de asistencia mutua, según la cual los Estados miembros tienen el deber de ayuda y asistencia a un Estado miembro que sufra una agresión en su territorio “con todos los medios a su alcance”. Aunque no citaba expresamente los medios militares, parece evidente que estarían incluidos en la expresión “todos”, considerando que se trata de una agresión. Pero a renglón seguido matizaba: “Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”. Añadía, además, que la cooperación en este ámbito seguiría ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que “seguirá siendo para los Estados miembros que forman parte de la misma el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”. Estas precisiones dan la verdadera dimensión de la cláusula de asistencia mutua. Si no se cuenta, al menos en el aspecto militar, con los Estados neutrales y casi la totalidad del resto están en la OTAN, que tiene su propia obligación de defensa mutua (artículo 5 del Tratado de Washington), a la que se remite el propio TCE, la cláusula de asistencia mutua se queda en la práctica en una mera declaración retórica sin repercusión real alguna, corroborada por el hecho de que no se prevea siquiera el desarrollo de las disposiciones complementarias y los organismos que podrían implementarla. Se reproduce el esquema de la UEO, en la que existía un compromiso similar puramente declarativo, ya que realmente era la OTAN la encargada de la defensa colectiva.

La otra novedad del TCE era la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) en el marco de la PESD, que ha querido ser vista como una cooperación reforzada que podría abrir paso a mayores compromisos defensivos entre algunos Es-

tados miembros. En realidad, la única finalidad de la CEP era la mejora de las capacidades militares de aquellos países que la integraran, que debían participar en fuerzas multinacionales y en la creación de los agrupamientos tácticos (*battle groups*) así como cooperar en el seno de la EDA. En ningún caso la CEP abría el paso a una mayor integración de la política de defensa, ni menos aún a mayores compromisos defensivos mutuos entre sus participantes. De hecho, los temas relativos a la decisión y ejecución de las misiones militares están expresamente excluidos del ámbito de la CEP y serán decididos por el Consejo por unanimidad, incluso cuando se encargue su ejecución a un grupo de Estados miembros.

En cuanto a otras cooperaciones reforzadas, que podrían permitir a algunos Estados miembros avanzar en el camino de la defensa común, el TCE establecía un mecanismo específico para las cooperaciones reforzadas en el marco de la PESC. En estos casos, la solicitud de los Estados miembros interesados debería ser dirigida al Consejo, en lugar de a la Comisión, el cual concedería la autorización por unanimidad. Aunque esta exigencia de unanimidad podía ser soslayada por el propio Consejo mediante la denominada “pasarela”, la excepción no podía en ningún caso aplicarse a decisiones que tuvieran repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

Nada sustancial ha cambiado, por tanto, desde el Tratado de Maastricht y nada va a cambiar a medio plazo, ya que el Tratado de Reforma o Tratado de Lisboa no contiene ningún cambio significativo en materia de seguridad y defensa respecto al TCE.

Es cierto que desde su creación la PESD ha tenido importantes avances. La UE dispone actualmente de mejores capacidades militares, se ha puesto en marcha un mecanismo de coordinación eficaz en el sector de armamento y, sobre todo, se han llevado a cabo operaciones militares propias de la UE. Sin embargo, la realidad es que la PESD, tal como está concebida en la actualidad, es decir, según el esquema de Saint-Malo, ha llegado con estos avances a su techo, si no cuantitativo sí cualitativo. La capacidad de planificación y conducción de operaciones es tan limitada que es más que dudoso que veamos un día una operación dirigida desde instancias puramente de la UE. O bien se acude a cuarteles generales nacionales, como en el caso de la operación Artemis, o bien a las capacidades de la OTAN como en la operación Althea, con lo que esto conlleva de subordinación y dependencia de la Alianza Atlántica y, en consecuencia, de su principal líder.

Si no cambian las cosas, lo más probable es que en los próximos años la UE limite su actuación en el campo de la seguridad y la defensa a pequeñas operaciones de mantenimiento de la paz, dejando a otros actores internacionales las acciones decisivas. Ni la gestión de las crisis, ni la contribución a la estabilidad y seguridad de

nuestras zonas de interés se pueden llevar a cabo sin el concurso de una capacidad militar propia suficiente que respalde la actuación política y diplomática. En el aspecto esencial, la UE sigue sin asumir la responsabilidad de su propia defensa y continuará dependiendo de la OTAN, y, por tanto, de su principal líder, EE UU, renunciando así a una autonomía en este importante campo, sin la cual es difícil que exista una auténtica independencia política y que Europa pueda jugar en el mundo el papel que por su peso económico y político le corresponde.

### **3. Las alternativas. Hacia una defensa europea autónoma**

Aunque se sigan produciendo avances en la PESD, y especialmente en las capacidades militares europeas, parece evidente, si aceptamos el análisis anterior, que si no hay un cambio de rumbo significativo en el esquema que se acordó en Saint-Malo, la UE no dispondrá en el próximo futuro de los instrumentos que le permitan construir una defensa autónoma y adecuada a su entidad.

Es, por tanto, conveniente plantearse la posibilidad de abordar una alternativa a medio o largo plazo que permita en el futuro a la UE lograr su plena autonomía en materia de seguridad y defensa, sin renunciar a la Alianza Atlántica. Del mismo modo que EE UU es parte sustancial de la OTAN pero no depende de ésta para su seguridad, la UE puede y debe mantener su relación con ese gran país sin ser subsidiaria de él en una materia tan sensible.

Este cambio de rumbo puede abordarse por dos vías. La primera sería alcanzar la unanimidad, incluso contando con alguna abstención constructiva, que permitiera transferir las responsabilidades de la OTAN en Europa a la UE. La segunda, que un grupo de Estados miembros de la UE emprenda la tarea de dotarse de instrumentos comunes y crear una comunidad propia de defensa que luego se extendería al conjunto de la UE. En ambos casos, la relación con EE UU, y en particular el compromiso de defensa mutua, se mantendría, aunque sobre bases y con estructuras diferentes de las actuales.

Los dos modelos de evolución que aquí se proponen responden a estas dos líneas de acción, con mayor énfasis en la segunda, que es, a la luz de la experiencia acumulada hasta ahora, la más verosímil.

### 3.1 Primer modelo: la europeización de la OTAN

En este modelo se trataría de que la UE asumiera progresivamente la responsabilidad sobre la estructura de mando y de fuerzas de la OTAN en Europa hasta que ambas estructuras con todos sus medios pasasen a depender en su conjunto del Consejo Europeo, en lugar del Consejo Atlántico, mediante un proceso de transición sin cambiar la organización y capacidades existentes. Las fuerzas de EE UU en Europa serían mandadas desde un cuartel general de ese país, que intercambiaría equipos de enlace con el cuartel general europeo para coordinación, adiestramiento conjunto y, eventualmente, apoyo a las operaciones de cada una de las partes. En caso de operaciones en las que interviniesen fuerzas europeas y de EE UU, la operación sería mandada por uno de los dos cuarteles generales, elegido dependiendo de las aportaciones de cada parte, aumentándolo con los efectivos necesarios del otro. Al final del proceso, el Consejo Atlántico se reduciría a reunir representantes de EE UU y de la UE para coordinar sus políticas de defensa y las posibles operaciones combinadas. La UE nombraría un responsable militar para el mando de la organización de defensa europea que coordinaría también con el responsable de las fuerzas americanas en Europa. Se trataría, por tanto, de cambiar el concepto de “fuerzas separables pero no separadas” por el de “fuerzas separadas pero reunibles”, para dar a la UE una auténtica independencia de acción en materia de seguridad y defensa, sin renunciar por ello a la alianza con EE UU y al pacto de asistencia mutua que está en el Tratado de Washington.

Esta es una línea de acción posible, ya que más del 80% del personal y de los recursos de los cuarteles generales de la OTAN en Europa son europeos y a la UE no le costaría mucho completarlos. Las fases podrían ser, en líneas muy generales, las siguientes:

**Fase I.** Europeización de los cuarteles generales de los mandos regionales y subregionales. Las fuerzas de EE UU que actualmente dependen de esos cuarteles generales pasarían a depender del Mando de las fuerzas de los EE UU en Europa.

**Fase II.** Europeización del Mando Aliado de Operaciones (ACO, antiguo SHAPE) y establecimiento de un cuartel general separado para las fuerzas de EE UU en Europa con enlace permanente con el anterior.

**Fase III.** Transferencia de las responsabilidades del Consejo Atlántico al Consejo Europeo, que asume desde ese momento la responsabilidad de la defensa colectiva, con el apoyo de EE UU y otros aliados. Creación del nuevo Consejo Atlántico y del

nuevo Comité Militar de la OTAN con representantes de EE UU, de la UE y de otros aliados, y redefinición de sus funciones.

Este modelo presenta, no obstante, graves problemas para su puesta en práctica. El primero sería la necesidad de buscar una nueva forma de relación con los miembros de la OTAN que no son miembros de la UE, aparte de EE UU: Canadá, Islandia, Noruega y Turquía, que en algunos casos ofrecen importantes aportaciones en personal de cuarteles generales y asignación de fuerzas. En el nuevo modelo estos países quedarían en una tierra de nadie entre el mando europeo y el de EE UU, aunque se podrían integrar en el Mando europeo de la Defensa como asociados, con un estatuto particular.

Además, habría que considerar la dificultad de integrar en la nueva organización a los Estados miembros de la UE que no son actualmente miembros de la OTAN: Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia. Es posible que al tratarse de una organización defensiva puramente europea aceptasen participar en ella. En otro caso, podrían tener una cláusula de excepción (*opt-out*) similar a la que ahora tiene Dinamarca para los asuntos de seguridad y defensa europeos, o participar con un estatuto especial de asociados u observadores.

Con todo, el principal problema de este modelo es la escasa probabilidad de que sea aceptado por todas las partes, empezando por EE UU –que perdería gran parte de su influencia manteniendo sus obligaciones y compromisos– y siguiendo por muchos países europeos, que consideran que la situación actual es cómoda y segura frente a una nueva organización cuyo resultado desconocen de antemano. La exigencia de unanimidad para llevar a cabo un proceso de este tipo lo hace prácticamente inviable a medio plazo, al menos hasta que no exista en todos los países europeos la conciencia de que deben responsabilizarse de su propia defensa.

### **3.2 Segundo modelo: la creación de una defensa autónoma**

En este modelo se trataría de crear progresivamente una Unión Europea de seguridad y defensa, compatible con la existencia de la OTAN en su estado actual, lo que puede hacer mucho más fácil su puesta en marcha. La regla de la unanimidad se eludiría, ya que sería un grupo de Estados miembros de la UE los que la iniciarían, con la idea de que otros se fueran uniendo después, al modo como se ha hecho en el tema de la moneda común. Aunque el concurso inicial de todos los países más importantes de la UE sería deseable, no se debería permitir que la falta de alguno de ellos, por muy significativo que fuera, impidiera el arranque del proceso.

Para que fuera una cooperación reforzada, habría que esperar a la entrada en vigor del nuevo Tratado de Reforma, ya que el Tratado de Niza, actualmente en vigor, excluye las cooperaciones reforzadas en materia de seguridad y defensa. No obstante, se puede iniciar el proceso antes, ya que nada puede impedir a un grupo de países establecer acuerdos más estrechos de carácter defensivo siempre que no sean incompatibles con sus obligaciones en el marco de la UE o de la OTAN, como de hecho ya sucede, por ejemplo, entre Francia y Alemania.

Si esta iniciativa se pone en marcha, al menos en una primera fase, fuera del marco de la UE, los países que la emprendan deberán dotarse de órganos de decisión en el ámbito político y de instrumentos de mando y control a nivel operacional y táctico, además de proporcionar fuerzas con la conveniente especialización, mejorar sus capacidades militares para no tener dependencias exteriores y armonizar su doctrina, procedimientos y adiestramiento para ser perfectamente interoperables.

La construcción de una defensa común debe llevarse a cabo actuando sobre todas las áreas implicadas: decisión política, estructura de mando, estructura de fuerzas, capacidades militares, doctrina y organización. Todas ellas deben desarrollarse simultáneamente, aunque no al mismo ritmo, para conseguir el objetivo deseado. Los ejes principales de actuación serán los relativos a la consecución de instrumentos adecuados de mando y control, la definición de un nuevo marco estratégico adecuado a los riesgos actuales y su correspondiente “libro blanco” de desarrollo, el reparto de funciones y la especialización, la creación de mandos funcionales comunes, y el desarrollo de capacidades militares totalmente interoperables.

Las acciones que a continuación se describen esquemáticamente en cada una de las fases y para cada una de las áreas citadas no pretenden sino servir de referencia y marco de discusión, ya que una auténtica hoja de ruta exigiría un período de análisis y estudio detallado con especialistas en cada uno de los campos. El ritmo de su puesta en marcha en los distintos ámbitos puede variar, las acciones descritas pueden superponerse o comenzar en algunos aspectos antes de haber terminado la fase anterior. Del mismo modo los plazos son estimativos, pues al tratarse de procesos complejos es imposible determinar el tiempo que necesitarán diferentes países para completarlos.

El título de cada fase corresponde a su centro de gravedad, en el que se hará durante ese período el mayor esfuerzo, sin que ello suponga el abandono de los demás que deben desarrollarse, cada uno a su ritmo, simultáneamente.

## A) Fase I: Capacidad de Mando y Control

### En el área política

- Creación de un Consejo Europeo de Defensa y Seguridad sobre los modelos del Consejo franco-alemán, creado por el Protocolo adicional de 22 de enero de 1988 al Tratado del Elíseo de 22 de enero de 1963, y de los que existen también entre Francia y Reino Unido, y Francia y España. El Consejo estaría formado por los jefes de Estado o de Gobierno, los ministros de Asuntos Exteriores, los ministros de Defensa y, cuando se les requiriese, los jefes de Estado Mayor de la Defensa de los países participantes. Puede hacerse simplemente ampliando el consejo franco-alemán de defensa y seguridad, que es el que tiene mayor experiencia y alcance, a otros países de la UE que deseen participar en las mismas condiciones. Más concretamente, podrían formar parte de él en una primera fase, además de los dos miembros originales, Bélgica, España y Luxemburgo, que forman parte con los anteriores del Eurocuerpo, además de Italia y Portugal, que tienen constituidas también unidades multinacionales con algunos de los citados.

### En el área de la Estructura de Mando

- Creación de un Cuartel General Europeo de Operaciones capaz de llevar a cabo la planificación y dirección de operaciones conjuntas y combinadas de los países miembros. Debe tener la capacidad de dirigir una operación de gran envergadura o dos de entidad media simultáneamente, sin límite temporal. Puede hacerse sobre la base de alguno de los de este nivel ofrecidos actualmente a la UE por parte de cinco Estados miembros, mediante su multinacionalización permanente, pero ésta no es una buena solución ya que siempre mantendría su dependencia nacional, además de la multinacional, y el país de origen tendría lógicamente una aportación mucho mayor que el resto. Se trataría más bien de resucitar la iniciativa de Tervuren, aprobada el 29 de abril de 2003 por Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, que fue finalmente abandonada por la oposición de otros Estados miembros de la UE. A los cuatro de Tervuren deberían unirse como mínimo España, Italia y Portugal por las razones antes mencionadas. En cualquier caso, los miembros del Cuartel General Europeo de Operaciones deberían ser los mismos que los del Consejo Europeo de Defensa y Seguridad para evitar problemas estructurales. Sus mandos deben ser elegidos por el Consejo Europeo de Defensa y Seguridad con criterios de idoneidad.

El Cuartel General Europeo de Operaciones reportaría al Consejo Europeo de Defensa y Seguridad a través del Comité Militar de este último órgano, que estaría formado por los jefes de Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros, o,

por delegación, sus representantes militares, los cuales formarían parte también del Comité Militar de la UE.

### **En el área de la Estructura de Fuerzas**

- Reforzamiento del Eurocuerpo con la integración plena de los países europeos que formen el Consejo Europeo de Defensa y Seguridad y el Cuartel General Europeo de Operaciones, además de los cinco que actualmente lo forman: Alemania, Bélgica, España, Francia y Luxemburgo. Integración en el Eurocuerpo de Eurofor, formada por España, Francia, Italia y Portugal, lo que implicaría la entrada en el Eurocuerpo de Italia y Portugal.
- Integración de Alemania y Bélgica en Euromarfor, compuesta actualmente por España, Francia, Italia y Portugal.
- Ampliación de la fuerza anfibia hispano-italiana a otros países participantes con los criterios ya citados.
- Creación de una fuerza aérea europea sobre la base del Grupo Aéreo Europeo. Si Reino Unido y Holanda –que forman parte de este grupo junto con Alemania, Bélgica, España, Francia e Italia– no desean integrarse en el Consejo Europeo de Defensa y Seguridad y el Cuartel General Europeo de Operaciones, será necesario crear la fuerza aérea separadamente del Grupo Aéreo Europeo o llegar a acuerdos con estos socios para su posible empleo en el marco multilateral creado.

Todas estas unidades serían puestas bajo el control operativo del Cuartel General Europeo de Operaciones, una vez que éste hubiera sido declarado operativo. Asimismo, pasarán bajo dependencia operativa de este Cuartel General los agrupamientos tácticos (*battle groups*) de los países miembros creados en el marco del objetivo de fuerza 2010 de la UE.

Todo ello sin perjuicio de que estas fuerzas puedan ser empleadas en el marco de la UE, OTAN o la ONU cuando así lo decidan los países miembros, aunque sería conveniente establecer un marco de consultas en el seno del Consejo Europeo de Defensa y Seguridad para estos casos y establecer prioridades de empleo.

### **En el área de las capacidades militares**

- Elaboración de un análisis de interoperabilidad entre las fuerzas de los tres ejércitos de los países participantes, para detectar los aspectos críticos y proponer al

Consejo Europeo de Defensa y Seguridad, a través del comité militar, las soluciones por orden de urgencia. Los sistemas de comunicaciones deben ser compatibles al final de esta fase.

- Estudio y propuesta de reparto de funciones logísticas comunes entre las naciones participantes mediante el sistema de nación piloto o nación líder, incluyendo los distintos medios de transporte, así como el abastecimiento y mantenimiento de equipos comunes o compatibles.
- Estudio y propuesta de la posible especialización de ciertas naciones en algunas capacidades militares que serían utilizadas en beneficio de todos, previo acuerdo detallado para su empleo.
- Refuerzo de la cooperación en el seno de la EDA, creando en su seno un grupo homogéneo que impulse los programas más urgentes y tenga una importante participación en ellos, especialmente en aquellos campos como el transporte estratégico, el reabastecimiento en vuelo, y los sistemas de mando, control, comunicaciones, inteligencia, vigilancia, adquisición de blancos y reconocimiento.

### **En el área doctrinal y organizativa**

- Elaboración de una nueva estrategia europea de seguridad sobre la base del documento de Solana Una Europa segura en un mundo mejor más detallada y recogiendo los escenarios más recientes, como guía de la seguridad de la UE. El Consejo Europeo de Defensa y Seguridad adoptará esta estrategia en caso de que encaje perfectamente con las necesidades de los países miembros, o la adoptará con las ampliaciones o reservas que considere pertinentes, o elaborará sobre su base una propia que se ajuste a los deseos de sus miembros.

La Fase I deberá completarse en tres o cuatro años desde la decisión de su puesta en marcha, siendo la constitución y declaración de operatividad del Cuartel General Europeo de Operaciones el proceso más largo de la fase. A su término existirá un Consejo de Defensa y Seguridad con una estrategia común de seguridad y defensa y un Cuartel General de Operaciones plenamente operativo, con lo que los Estados miembros tendrán la capacidad de decidir, planificar y dirigir una operación de paz de tamaño medio, con las fuerzas multinacionales de los tres ejércitos a su disposición, en el marco de la UE o de forma autónoma haciendo uso de algunos medios nacionales.

## **B) Fase II: Mejora de las capacidades militares**

### **En el área política**

- Institucionalización del Consejo Europeo de Defensa y Seguridad en el seno de la UE como una cooperación reforzada en el campo de la seguridad y defensa –una vez que entre en vigor el Tratado de Reforma– con el objeto de profundizar en la cooperación en todos los ámbitos de estos dominios, con vistas a la creación futura de una Unión Europea de Seguridad y Defensa. Para establecer una cooperación reforzada harán falta, al menos, nueve Estados miembros. Si el establecimiento de una cooperación reforzada en el ámbito de la UE no prosperase por la oposición de otros Estados miembros, se continuaría con el Consejo ampliándolo sucesivamente a aquellos otros Estados miembros que desearan formar parte de él, que serían invitados a formar parte al mismo tiempo del Cuartel General Europeo de Operaciones y a integrar sus unidades en el Eurocuerpo, Euromarfor y Fuerza Aérea Europea. Si no se consigue la institucionalización en el marco de la UE, y no se pueden, por tanto, usar los instrumentos de los que ésta dispone, será necesario que el Consejo Europeo de Defensa y Seguridad cree su propio Estado Mayor militar con aportaciones nacionales para auxiliar al Comité Militar de los países que hayan asumido la iniciativa.

### **En el área de la Estructura de Mando**

- Creación de cuarteles generales de mandos componentes: fuerzas terrestres, fuerzas aéreas y fuerzas navales. Pueden hacerse sobre la base de los cuarteles generales del Eurocuerpo, para fuerzas terrestres, de Euromarfor, para fuerzas navales, y de la Fuerza Aérea Europea –o del Grupo Aéreo Europeo en su caso– para fuerzas aéreas. Este último debe tener capacidad para integrar la defensa aérea de los países participantes, aunque la obtención de esta capacidad puede retrasarse a la fase siguiente. Los otros dos deben tener la capacidad de proyectar un cuartel general de fuerza terrestre, naval o anfibia que podría convertirse en cuartel general de una fuerza conjunta con aportaciones de los componentes correspondientes.

Estos mandos componentes deben ser capaces de dirigir las fuerzas de sus respectivos ejércitos y dependerán bajo mando operativo del Cuartel General Europeo de Operaciones.

### **En el área de la Estructura de Fuerzas**

- La mayor parte de las fuerzas operativas de los países miembros deben ser puestas bajo control operativo de los mandos componentes, reservándose los Estados

miembros aquéllas que consideren necesarias para la defensa del territorio u otras misiones puramente nacionales. Contando con que en esta etapa hubiera los siete iniciales y un máximo de diez países miembros, el objetivo de fuerza podría estar en torno a alcanzar una fuerza desplegable por etapas de doce brigadas del ejército de tierra (unos 40.000 efectivos); tres grupos aeronavales y tres fuerzas anfibias (unos 40/50 buques); y doce escuadrones de cazabombarderos, además de unidades de reabastecimiento en vuelo y de transporte (entre 200 y 250 aeronaves). Las fuerzas terrestres contarán entre sus efectivos con seis agrupaciones tácticas (*battle groups*) de despliegue rápido.

Todas estas fuerzas deben ser proyectables y sostenibles en un solo despliegue en caso de un conflicto grave, aunque su empleo normal sería en rotaciones de un tercio cada seis meses.

### **En el área de las capacidades militares**

- Puesta en marcha de un sistema logístico integrado europeo mediante la asignación de roles y responsabilidades a las distintas naciones para cada función logística.
- Puesta en marcha de la especialización en ciertas capacidades militares, de acuerdo con la propuesta de la fase anterior. Estas capacidades serán administradas por el Comité Militar de acuerdo con la nación que las adopte.
- Establecimiento de mandos europeos para determinadas funciones, como el transporte estratégico.
- Creación de un mercado común de armamento y equipos militares entre los países que formen parte de la iniciativa, obligatorio al menos para el 75% de los materiales. Las decisiones comunes de adquisición serán tomadas por el Consejo Europeo de Defensa y Seguridad una vez oído el informe del Comité Militar.

### **En el área doctrinal y organizativa**

- Desarrollo de la estrategia de seguridad adoptada en la fase anterior (preferiblemente la propia de la UE), en un libro blanco de la defensa en el que se determinen las necesidades, carencias, objetivos y plazos de consecución para todo el espectro de misiones, no sólo de paz, sino también defensivas, tanto en el escenario de actuar solos como contando con otros aliados, desarrollado posteriormente en un concepto estratégico. Para el caso de la defensa colectiva se contemplará también el uso de

otras unidades de los países participantes no incluidas en las unidades multinacionales. Estos documentos se referirán exclusivamente a los Estados miembros del Consejo Europeo de Defensa y Seguridad, aunque se contemple también su encaje en el conjunto de la UE y de la OTAN.

- Elaboración de un concepto estratégico militar sobre la base de la estrategia de seguridad adoptada.
- Redacción de doctrina y reglamentos de empleo de unidades, únicos y comunes para las fuerzas armadas de los países participantes, empezando por las unidades de mayor nivel y adopción progresiva de los mismos por parte de los países miembros.
- Creación de una escuela militar europea en la que oficiales, suboficiales y tropa seleccionada de los países miembros reciban un complemento a su formación nacional, en sus respectivos niveles, para poder interoperar con los ejércitos de otros países miembros, así como cursos de especialización comunes.

La Fase II se extenderá cinco o seis años, siendo la mejora de las capacidades militares y de la interoperabilidad su proceso más largo, aunque no será completado hasta la fase siguiente. A su término, el Cuartel General Europeo de Operaciones contará con mandos componentes que podrán proyectar un cuartel general terrestre y/o naval para llevar a cabo una operación exterior de tamaño grande o dos de tamaño medio con fuerzas autónomas, interoperables y sostenibles logísticamente.

### **C) Fase III: Homogeneización de procedimientos y organización**

#### **En el área política**

- Integración del Consejo Europeo de Defensa y Seguridad en la UE. Si en el curso de las fases precedentes, o en esta misma, más de la mitad de los Estados miembros de la UE se han unido a la iniciativa, se tratará de que sea asumida por la UE permitiendo que aquellos países que lo deseen queden fuera de la iniciativa (*opt-out*). El Comité Militar –y el Estado Mayor Militar, en el caso de que se hubiera creado– de los Estados que se hayan unido a la iniciativa se subsumirán en sus correspondientes de la UE y el COPS absorberá al Consejo Europeo de Defensa y Seguridad. Se institucionalizará el Consejo de Ministros de Defensa de la UE y se reforzarán convenientemente los órganos auxiliares de estas instituciones para hacer frente a las nuevas responsabilidades.

Llegados a este punto habría que reconsiderar la relación de la UE con la OTAN e incluso la estructura de esta última, en línea con lo descrito en el primer modelo. En este caso, la estructura de mando de la OTAN quedaría para el mando de las fuerzas de EE UU en Europa, así como la de aquellos miembros de la UE que no se hubieran querido integrar en la defensa europea y para la planificación y dirección de las operaciones combinadas entre ambas partes. En el Consejo Atlántico y el Comité Militar de la OTAN los Estados miembros de la UE que integraran la defensa europea estarían representados conjuntamente por un solo representante de la Unión en cada caso.

### **En el área de la Estructura de Mando**

- El Cuartel General Europeo de Operaciones se reforzará para ser capaz de planificar y dirigir simultáneamente dos operaciones mayores, o una mayor y dos de tamaño medio simultáneamente.
- Los cuarteles generales de los mandos componentes se reforzarán para ser capaces de controlar operativamente las fuerzas asignadas. Los mandos componentes terrestre y naval aumentarán sus medios hasta tener la posibilidad de despliegue simultáneo de dos cuarteles generales proyectables en cada caso, con capacidad de mando conjunto después de los refuerzos necesarios.

### **En el área de la Estructura de Fuerzas**

- Durante esta fase se duplicará el objetivo de fuerza descrito en la Fase II y se tratará de triplicarlo al final del período, si bien este último objetivo será difícil de conseguir en su totalidad si otros países grandes, especialmente el Reino Unido, no se suman a la iniciativa.
- Establecimiento de una estructura homogénea en las unidades militares de los países miembros que estén puestas a disposición de la iniciativa.

### **En el área de las capacidades militares**

- Finalización del proceso de interoperabilidad. Los sistemas de mando, control y comunicaciones deben ser totalmente interoperables y usar los mismos programas informáticos. El combustible utilizado debe ser el mismo (como máximo tres tipos) para todos los vehículos. La munición del armamento debe ser la misma al menos en un 90%. El material y vehículos deben ser los mismos al menos en un 60%.

### En el área doctrinal y organizativa

- Elaboración de planes genéricos y de contingencia, derivados del concepto estratégico, que incluyan la defensa del territorio europeo ante los riesgos previsibles, sobre la base de los existentes en la OTAN.
- Introducción de un programa común de formación militar para oficiales, suboficiales y tropa con reglamentos y textos unificados, que incluya intercambios entre los países miembros, además de los períodos en la escuela militar europea, si bien se mantendrán ciertas materias nacionales. Los cursos de especialidades correspondientes a las funciones asumidas por un país se harán sólo en ese país para todos los especialistas. La formación en lengua inglesa debe alcanzar al 100% de oficiales y suboficiales y al menos al 80% de la tropa.
- Implantación de grados militares completamente equivalentes. Armonización de los criterios de promoción y destino, aunque éstos seguirán siendo responsabilidad nacional. Equiparación de derechos y deberes de los militares entre los países miembros. Adopción de un uniforme y equipo común, con los respectivos distintivos nacionales.
- Adopción de estándares comunes para el adiestramiento y evaluación de unidades, así como un programa de ejercicios conjunto y combinado que cubra el total de las fases avanzadas del adiestramiento de las unidades asignadas.

La Fase III durará entre siete y diez años, siendo los aspectos organizativos y de armonización del personal el proceso más largo. A su término, los cuarteles generales europeos dispondrán de fuerzas militares totalmente interoperables y homogéneas, con personal y unidades adiestrados al mismo nivel, y serán capaces de planificar y conducir simultáneamente dos operaciones mayores o una mayor y dos de tamaño medio prolongadas en el tiempo, tanto para misiones exteriores como para garantizar la defensa del territorio. Sus sistemas logísticos estarán armonizados y las responsabilidades repartidas entre los miembros. La UE dispondrá de un auténtico ejército europeo para ser empleado por decisión política exclusiva de sus miembros, bien directamente o en el marco de otras organizaciones como la OTAN o la ONU.

## 4. Conclusión

La construcción de la defensa común europea será sin duda un camino largo y difícil. Pero es necesaria si la UE quiere ser un día una entidad política realmente independiente y un actor autónomo en la escena internacional con el peso que por su demografía, economía e historia le corresponde. La defensa común europea autónoma no es incompatible con la Alianza Atlántica, aunque una vez que haya alcanzado un grado suficiente de desarrollo deberá provocar cambios sustanciales en su configuración actual, los más importantes de los cuales serían la desaparición de la estructura militar combinada de carácter permanente, para que las fuerzas europeas estuvieran bajo un mando europeo, y la presencia de la UE en ella, en representación de todos sus Estados miembros.

Su desarrollo es un proceso factible y verosímil que si se lleva a cabo gradualmente y con prudencia no debe suponer dar un salto en el vacío, ni poner en riesgo la relación con EE UU, ni producir ningún tipo de indefensión. No debe suponer un aumento significativo del gasto en defensa, sino un mejor aprovechamiento de los presupuestos actuales.

No obstante, será solo la voluntad política de las naciones la que pondrá en marcha y hará culminar con éxito este proceso. Sin esa voluntad, ningún plan o proyecto tendrá más utilidad que la puramente especulativa.

# Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.

