



Documentos de Seguridad y Defensa 55

El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas:
realizaciones y desafíos

Escuela
de Altos
Estudios
de la
Defensa



MINISTERIO DE DEFENSA



Documentos de Seguridad y Defensa 55

El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas:
realizaciones y desafíos

Escuela
de Altos
Estudios
de la
Defensa

Marzo 2013



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



www.bibliotecavirtualdefensa.es

© Autor y editor, 2013

NIPO: 083-13-040-3 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: marzo 2013



NIPO: 083-13-041-9 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9781-815-5 (edición libro-e)

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

ÍNDICE

Capítulo primero

| | |
|--|---|
| Hacia unas fuerzas armadas europeas..... | 7 |
| <i>Francisco de Aldecoa Luzárraga</i> | |

Capítulo segundo

| | |
|---|----|
| La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): paso inconcluso hacia las fuerzas armadas europeas | 11 |
| <i>Mercedes Guinea Llorente</i> | |

Capítulo tercero

| | |
|---|----|
| El Centro de Operaciones de la Unión Europea. ¿Un brote verde de una futura defensa integrada de la UE? | 29 |
| <i>Gabino Regalado de los Cobos</i> | |

Capítulo cuarto

| | |
|--|----|
| Iniciativas «Pooling and Sharing». El caso del Mando de Transporte Aéreo Europeo | 47 |
| <i>Rubén García Servert</i> | |

Capítulo quinto

| | |
|---|----|
| Operaciones militares de la Unión Europea | 63 |
| <i>José María Prats Marí</i> | |

Capítulo sexto

| | |
|---------------------------------------|----|
| Conclusiones finales..... | 81 |
| <i>Francisco de Aldecoa Luzárraga</i> | |
| Composición del grupo de trabajo..... | 87 |

Anexo I: documentación y bibliografía

Anexo II: anexo documental

| | |
|--|-----|
| Artículos del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de funcionamiento de la Unión relacionados con la Política Común de Seguridad y Defensa | 97 |
| Protocolo (n.º 10) sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del tratado de la Unión Europea | 101 |
| Acción Común 2008/851/PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2008, relativa a la operación militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia | 104 |
| Decisión 2012/173/PESC del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativa a la puesta en marcha del Centro de Operaciones de la UE para las misiones y la operación de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Cuerno de África | 113 |
| Meeting of the Foreign Affairs ministers and ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain..... | 118 |
| Paris, 15 november 2012..... | 118 |
| Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa 22 noviembre 2012..... | 123 |
| Resolución del Parlamento Europeo sobre las cláusulas de defensa mutua y de solidaridad de la UE: dimensiones política y operativa 22 noviembre 2012..... | 146 |
| Política Común de Seguridad y Defensa. Extractos de las conclusiones del Consejo Europeo 13-14 diciembre 2012..... | 159 |
| Documentos de Seguridad y Defensa | 163 |

Hacia unas fuerzas armadas europeas

Francisco de Aldecoa Luzárraga
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Capítulo primero

Introducción

El objetivo que se planteó este grupo de trabajo desde sus inicios era responder a la pregunta ¿Hacia unas fuerzas armadas europeas? Para ello, nos propusimos analizar los elementos constitutivos de unas fuerzas armadas propiamente europeas que existen en la actualidad en el seno de la Unión Europea (UE), especialmente a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa¹. A continuación vimos que era preciso examinar los elementos necesarios, que aún faltan, para que de forma efectiva existan unas fuerzas armadas que respondan a tal nombre y que enfrenten las demandas de seguridad y defensa que tiene la UE con la vista puesta en los próximos diez años.

Para ello, partimos de una noción tentativa de lo que se entiende que son unas fuerzas armadas, en el contexto en el que se han desarrollado, el estatal, trazando cuatro elementos que nos sirvan para conocer los avances en esta materia. Ya que no existe un consenso sobre cómo definir las Fuerzas Armadas europeas, nos pusimos de acuerdo en reflexionar sobre las características definitorias de unas fuerzas armadas en el plano de los Estados para llegar a un concepto operativo de lo que deberían ser en el nivel europeo. Utilizaremos, en cualquier caso, una aproxima-

¹ El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

ción funcional, esto es, centrada principalmente en las funciones que las Fuerzas Armadas están llamadas a cumplir y solo ellas pueden desempeñar. A nuestro juicio, son las siguientes:

Uno. Las Fuerzas Armadas europeas serían manifestación de la soberanía compartida de la UE, ya que deberían ser compatibles con las Fuerzas Armadas de los Estados miembros. Constituirían la parte operativa de la estructura de seguridad y defensa de la UE.

Dos. Tendrían un fuerte carácter simbólico, como parte fundamental de esa unidad política, vinculadas a otros elementos como la bandera y el himno, en definitiva, a la Constitución.

Tres. Desarrollarían funciones fundamentales para ese ente político:

- a. Garantizarían la supervivencia de esa unión política mediante:
 - i. La defensa de sus fronteras (defensa territorial), objetivo hoy de la PCSD, recogido en el artículo 42.7 del TUE.
 - ii. La defensa de los valores comunes recogidos en el artículo 2 de su Tratado fundamental, el Tratado de Lisboa (Pacto Social).
- b. Garantizarían la vida, en sentido amplio, e intereses de sus ciudadanos allá donde se encuentren amenazados, incluyendo la lucha contra las grandes catástrofes naturales o de origen humano.
- c. Buscarían la paz y la estabilidad mundial, ya que el primer objetivo de la UE, según el artículo 3.1 del TUE, es «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos».

Cuatro. Para desarrollar sus funciones, necesitan una serie de instrumentos imprescindibles:

- a. Una estructura de mando y de control integrada.
- b. Un mínimo de fuerzas militares permanentes.
- c. Capacidades armamentísticas y logísticas.
- d. Un presupuesto común suficiente.

En los siguientes capítulos vamos a examinar qué elementos de Fuerzas Armadas europeas existen en la actualidad y cuáles faltan.

Así, en el capítulo dos, bajo el título de «La política común de seguridad y defensa (PCSD): paso inconcluso hacia las Fuerzas Armadas europeas», su autora identifica qué elementos de Fuerzas Armadas europeas existen en la actualidad, desarrollando un repaso de los avances de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en la última década, desde la Cumbre celebrada en Saint-Malo hasta nuestros días. El Tratado de Lisboa de 2007 representa una puerta abierta para que, en un futuro no muy lejano, las Fuerzas Armadas europeas puedan ser una realidad. Entre las

potencialidades del Tratado de Lisboa, con respecto a este asunto, destacan el incremento de funciones en materia de seguridad encomendadas a la UE, la Cooperación Estructurada Permanente, la «Cláusula de defensa mutua» y la «Cláusula de solidaridad». El capítulo también trata de las repercusiones de la actual crisis económica y financiera en el ámbito de la cooperación en materia de defensa.

En el capítulo tres, «El Centro de Operaciones de la Unión Europea, ¿un brote verde de una futura defensa integrada de la UE?», su autor hace uso de su amplia experiencia en el área de las estructuras de mando y control militar de la OTAN y de la UE, así como de su participación en la célula de apoyo del Estado Mayor de la Defensa a la Presidencia Española del Consejo de la UE, en 2009. Su objetivo es explicar las distintas opciones de estructuras de mando y control integradas de las que dispone la Unión Europea para planear y conducir una operación militar, en el plano estratégico-militar, dentro del marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), haciendo especial énfasis en el Centro de Operaciones de la UE (OPSCEN) de Bruselas como embrión de cuartel general de la UE.

A continuación, el capítulo cuatro está dedicado a las «Iniciativas de 'Pooling and Sharing' en el seno de la Unión Europea», especialmente al caso del Mando Aéreo de Transporte Europeo. El autor del capítulo, tras preguntarse ¿por qué el proyecto europeo arrastra los pies? y ¿por qué el proyecto europeo no avanza con claridad?, analiza la situación desde un punto de vista positivo, tratando de ver el vaso medio lleno antes que medio vacío, y llega a la conclusión de que es posible detectar una sucesión de pequeños pasos que pueden dar vida a la idea de la posible existencia, en el futuro, de unas fuerzas armadas europeas, como es el caso de la puesta en común de determinadas capacidades, la creación de la Agencia Europea de Defensa o la creación del Mando Aéreo de Transporte. Este, aunque no es propiamente una iniciativa de la UE, sí es una iniciativa de determinados países europeos materializada sobre la cooperación europea ya existente. De este cuarto capítulo destaca el pormenorizado análisis que hace el autor de la iniciativa «Pooling and Sharing»: su razón de ser, el marco teórico de encaje, el marco legal y financiero y los problemas que presenta.

A continuación, en el capítulo cinco titulado «Operaciones militares de la Unión Europea», el autor hace uso de su experiencia para apoyar la idea fuerza de que, en la actualidad, las Fuerzas Armadas de los Estados miembros ya están maduras para dar el salto cualitativo hacia unas fuerzas armadas europeas. Su argumento es que unidades de las distintas fuerzas armadas de los países de la UE ya han estado operando juntas en operaciones reales; y pone algunos ejemplos como es el caso de la participación de la Fuerza Marítima Europea (Euromarfor) en el componente naval de la operación Libertad Duradera, en el océano Índico; el Batallón Multinacional de Maniobra y el funcionamiento de los Acuerdos Berlín

Plus en la operación Althea, vistos desde la perspectiva de SHAPE; y la operación Atalanta en el océano Índico.

Finalmente, desde estas líneas quisiera aprovechar para invitar al lector a detenerse en la lectura del resultado de nuestro grupo de trabajo y a reflexionar sobre las ideas que aquí se tratan. No sabemos si serán acertadas o no, pero sí les puedo asegurar que el trabajo se ha hecho con mucha ilusión y dedicación, y, sobre todo, desde una actitud positiva y una fe profunda en Europa. Nuestra intención no ha sido otra que la de querer contribuir desde la reflexión a que las Fuerzas Armadas europeas sean una realidad pronto.

Durante un año y a lo largo de seis reuniones formales e informales hemos desarrollado esta reflexión, constituyéndonos como un auténtico grupo de trabajo. Además de intercambiar información, documentación, bibliografía, impresiones y análisis, hemos debatido profundamente el tema objeto de estudio y, sobre todo, hemos pensado juntos. El documento que presentamos no es fruto de una suma de aportaciones sino la síntesis de un trabajo colectivo.

Quiero agradecer a los componentes de este grupo de trabajo su esfuerzo, dedicación y capacidad. Especialmente quiero reconocer a su secretario, el capitán de navío Prats Marí, la realización de la labor más ingrata de coordinación e impulso de los trabajos, además de contribuir científicamente y con una aportación académica. Quiero también dar las gracias, por último, al general Ramos Gil de Avalle que me encargó poner en marcha un grupo que reúne a militares con experiencia institucional y en operaciones de gestión de crisis europeas con académicos expertos en la materia. El resultado ha sido una experiencia muy positiva por las sinergias y los aprendizajes mutuos, cuyos resultados se recogen en el trabajo que aquí les presentamos.

Este documento termina con una referencia a la documentación utilizada, una bibliografía especialmente dedicada a los últimos tres años, relativa al reforzamiento de las Fuerzas Armadas de la UE, a través de la Política Común de Seguridad y Defensa y un anexo documental con los textos más relevantes relacionados con el objeto de estudio.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): paso inconcluso hacia las fuerzas armadas europeas

Mercedes Guinea Llorente
*Profesora de Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid*

Capítulo segundo

¿Unas fuerzas armadas de la Unión Europea?

La Unión Europea (UE) no ha desarrollado, ni siquiera se ha planteado, hasta el momento actual ningún proyecto concreto para la puesta en marcha de unas fuerzas armadas europeas. Ni como complemento de las Fuerzas Armadas nacionales de sus estados miembros, ni como sustituto, esto es, la creación de un ejército de naturaleza federal. Ni los tratados europeos vigentes ni los pasados han contemplado este objetivo expresamente. Atrás quedan las lecciones aprendidas del sonoro fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en la década de los cincuenta¹.

El Plan Pleven de Comunidad Europea de Defensa preveía la creación de un ejército propiamente europeo, el Ejército Europeo Occidental, bajo la autoridad de un ministerio de defensa europeo, dentro del objetivo político de permitir el rearme alemán bajo el control de los aliados y contribuir a la defensa de Europa en el marco de la Guerra Fría. El voto negativo de la Asamblea Nacional francesa y el cambio de condiciones del entorno internacional impidieron el desarrollo de una defensa común europea, que hubiera tenido un claro efecto federalizador.

¹ Véase sobre esta cuestión: Simon DUKE. *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2000, pp. 12-41.

La UE, tras la caída del muro de Berlín, desarrolla su naturaleza política y pone en marcha su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cuya Política Europea de Seguridad y Defensa va a centrarse fundamentalmente en dos ámbitos: la cooperación en materia de armamentos y el desarrollo de misiones de gestión de crisis para contribuir a seguridad internacional. Los trece años de experiencia de la PESD, primero con quince estados y luego con veintisiete, han ido, junto con otras experiencias de cooperación como la OTAN, produciendo indirectamente, un cambio en las Fuerzas Armadas nacionales hacia su «europeización»². Igualmente tanto el adecuado cumplimiento de los objetivos políticos de la UE como la finalidad de la PESD y la no desarrollada de la PCSD conducen a la necesidad ineludible de avanzar en el camino de unas fuerzas armadas europeas.

La UE tiene como uno de sus principales desafíos el constituirse en un actor relevante en el ámbito de la seguridad internacional, para poder cumplir con la misión que le asigna el Tratado de Lisboa de contribuir a la paz y seguridad internacional³. Ese gran objetivo político pasa por que la UE cuente con las capacidades necesarias para poder desarrollar las funciones que el entorno internacional le demanda, hasta este momento fundamentalmente misiones de gestión de crisis. Esas capacidades, que tienen que ser provistas por los Estados miembros, sobre todo en el ámbito militar, se estiman limitadas, y, claramente, insuficientes en una tendencia que parece que se va a agravar en el futuro inmediato⁴.

La UE cuenta con un número relevante de efectivos en los ejércitos de sus estados miembros, pero solo un pequeño porcentaje de ellos tienen carácter expedicionario y podrían ser desplegados en el exterior durante un periodo suficiente de tiempo⁵. En un contexto políti-

² Bajo el concepto de «europeización», las Ciencias Sociales recogen los cambios o transformaciones experimentados por los sistemas políticos nacionales, sus instituciones, actores o procedimientos como consecuencia de su pertenencia o relación directa con la UE.

³ Así, entre los objetivos que fija el Tratado de Lisboa para la Unión, el artículo 3.5 contempla en un lugar destacado la paz y seguridad. A su vez, la Estrategia Europea de Seguridad dispone: «Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor». CONSEJO EUROPEO. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 3.

⁴ El Informe del grupo de sabios, elaborado bajo la batuta de Felipe González es un ejemplo de diagnóstico conciso y exacto de la situación: «Globalmente, la UE se resiente de una limitación estructural horizontal: el carácter esencialmente nacional de los sistemas de defensa europeos. Sin recursos militares propios, la UE depende de las aportaciones voluntarias de sus estados miembros que, con frecuencia, son insuficientes». GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA EN 2030. *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo*. Bruselas, Mayo de 2010, p. 39.

⁵ Los Estados miembros gastan juntos el equivalente al 60% del presupuesto de Estados Unidos en defensa, pero fracasan a la hora de abordar los requerimientos de una

co-económico como el actual, en el que los presupuestos nacionales de defensa han sufrido importantes recortes, la única posibilidad de que la UE supere esta limitación pasa por profundizar decididamente en la cooperación entre los ejércitos nacionales, incluso la fusión de algunas estructuras de los mismos.

A nadie se le escapa la imposibilidad de que en el momento actual se considerara la incorporación del objetivo de unas capacidades militares propiamente europeas en los tratados. No quedan tan lejanos los tintes soberanistas de los referendos que rechazaron el Tratado Constitucional, ni los recelosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional alemán. También hay que tener en cuenta la férrea oposición británica a transferir a la UE más competencias nacionales, e incluso el debate actual de re-nacionalización de algunas de las cedidas. Igualmente, un consenso entre los Estados miembros en ese sentido parece improbable y, en el mejor de los casos, lejano en el tiempo, fundamentalmente por las diferencias conceptuales sobre seguridad que existen entre ellos⁶. A todo ello hay que sumar una tendencia de «desmilitarización» en casi todos los Estados miembros, debida no solo a la crisis presupuestaria, sino también a la pérdida de la consciencia de amenazas para Europa y el consiguiente desinterés de la ciudadanía.

El Tratado no contempla en un enfoque la creación de unas fuerzas armadas europeas, pero implícitamente requiere el avance en su constitución para poder cumplir con sus objetivos. También habría que aclarar que tampoco prohíbe o impide esa creación, ya que el artículo 24 del TUE prevé la posibilidad de que, a plazo, pudiera definirse una «defensa común» y las Fuerzas Armadas europeas serían un elemento de la misma⁷. La UE necesita capacidades de diverso tipo para poder desarrollar las funciones que el Tratado le encomienda: efectivos, material, transporte, comunicaciones, planificación estratégica, dirección, inteligencia... Hasta el momento actual los Estados miembros han ido contribuyendo a la PESD de manera *ad-hoc* a través de la cooperación para proveer esas capaci-

guerra moderna, que precisan crecientemente capacidades expedicionarias, y tienen carácter multinacional. En la UE el 70% de las tropas no pueden operar fuera del territorio nacional y tampoco cumplen eficazmente con los requisitos de la OTAN para la interoperabilidad que exigen las operaciones multinacionales. Véase en este sentido:

Anand MENON. «European Defence Policy. From Lisbon to Libya», *Survival*, vol. 53, n.º 3, 2011, pp. 75-90, esp. las pp. 79-80.

⁶ Como es bien sabido, entre los Estados miembros de la UE conviven diferentes percepciones en materia de seguridad y defensa, desde los atlantistas, hasta los «europeístas» –o partidarios de una estructura de defensa propia europea independiente de Estados Unidos–, pasando por los neutrales u otros partidarios de la primacía de la soberanía nacional en lo relativo a las cuestiones defensivas.

⁷ Según el artículo 42.2 del TUE, esa defensa debería ser aprobada por el Consejo Europeo por unanimidad, decisión que debe ser ratificada en el plano interno por todos los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales.

dades, si bien se considera que con muchas limitaciones. De la misma manera, la UE ha ido dotándose de estructuras institucionales y procesos administrativos para poder formular y ejecutar esa política. Todos estos logros constituyen ladrillos o componentes de esas fuerzas armadas europeas, construidas desde una perspectiva Las distintas necesidades, proyectos y misiones van dando forma a estructuras de cooperación más o menos estables bajo el paraguas PCSD, que en el futuro pueden ir allanando el camino a la emergencia de ese componente militar de naturaleza europea.

En esa construcción progresiva es preciso destacar las potencialidades que el Tratado de Lisboa, especialmente la Cooperación Estructurada Permanente, ofrece para avanzar en la constitución de capacidades propiamente europeas en materia de defensa. La idea de profundizar en la cooperación en temas de seguridad y defensa entre los Estados miembros más interesados e, incluso, de fusionar a plazo algunas capacidades nacionales de defensa vienen coadyuvados por el actual contexto económico en el que nos encontramos. La crisis financiera y económica y la pérdida de interés estadounidense por implicarse en la defensa europea pugnan por intensificar la cooperación y abogan por desarrollar ese proyecto político. No obstante, hasta el momento los avances más sustanciales se han producido no aplicando el Tratado de Lisboa y la Cooperación Estructurada Permanente, sino a través de acuerdos pragmáticos de cooperación entre Estados miembros concretos, sobre todo, completando un sistema que se ha calificado de «islas de cooperación»⁸.

Las aportaciones de trece años de PESD: estructuras y europeización

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se puso en marcha en la última década del siglo xx, a partir del impulso y la concertación francobritánica que arranca de la Cumbre de Saint-Malo, de mayo de 1998⁹. Era la primera intentona de extender la integración europea a los ámbitos de seguridad y defensa, después desarrollada a través del impulso de las decisiones de los diferentes consejos europeos desde 1999 hasta 2003. Puede caracterizarse de política de seguridad, centrada en la gestión de crisis en el exterior de la UE, pero que no entra en la dimensión de la defensa.

⁸ Tomas VALASEK, «Surviving Austerity. The Case for a New Approach to EU Military Collaboration», *Centre for European Reform*, April 2011.

⁹ Sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa puede consultarse, entre otros: Jolyon HOWORTH. *Security and Defence Policy in the European Union*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2007; Finn LAURSEN (ed.). *The EU as a Foreign and Security Policy Actor*. Dordrecht, Republic of Letters, 2009; Frédéric MÉRAND. *European Defence Policy beyond the Nation State*. Oxford, Oxford University Press, 2008.

La PESD nace como un compromiso entre las dos potencias político-militares de la UE, la atlantista Reino Unido y la europeísta Francia, que son los Estados miembros que tienen capacidades más desarrolladas, son potencias nucleares y, a la vez, son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Este liderazgo compartido va a hacer que la PESD se mueva siempre en el terreno del compromiso entre dos visiones contrapuestas de la seguridad europea, una atlantista, la otra más europeísta. Por ello, Saint-Malo apuesta por un modelo en el que los Estados miembros ponen a disposición de la UE fuerzas militares para que esta provea seguridad en crisis internacionales, modelo que se intentará compatibilizar –¿y subordinar?– al marco de la OTAN como organización de referencia para la seguridad en Europa¹⁰. Tanto el carácter intergubernamental como su vinculación a la OTAN son los peajes impuestos por el Reino Unido para permitir la emergencia de la UE como actor de seguridad¹¹. Cuestión que suponía un giro radical para este estado miembro en su posición tradicional respecto a la defensa europea, y que era consecuencia de la experiencia de la guerra en Kosovo y la toma de conciencia de que la integración europea debía hacerse cargo de la seguridad en su vecindario en un momento donde Estados Unidos va trasladando sus prioridades en materia de política exterior y seguridad.

El modelo de Saint-Malo es, en buena medida, el que ha guiado el desarrollo de la PESD en el seno de la UE desde entonces, si bien también ha producido otra serie de características propias, entonces ni intuidas. La PESD, desde 1999, ha posibilitado la cooperación entre Estados miembros en dos ámbitos principales, guiados por el objetivo de hacer de la UE un actor de la seguridad internacional. El primero de ellos es el desarrollo de operaciones de gestión de crisis: militares, civiles y mixtas, donde las civiles han sido las predominantes¹². Tras una experiencia de 26 operaciones desarrolladas o en ejecución en tres continentes, la mayor parte de ellas de limitada ambición en sus objetivos, puede constatarse una eficacia variable de la UE como actor internacional según los casos¹³.

¹⁰ BRITISH-FRENCH SUMMIT. *Joint Declaration*. Saint-Malo, 3-4 December 1998, párr. 2.

¹¹ En este sentido, entre algunos parlamentarios europeos existía la preocupación por la existencia de un protocolo secreto a la Declaración de Saint-Malo prohibiendo expresamente cualquier implicación del Parlamento Europeo en la nueva política de seguridad. Véase: PARLAMENTO EUROPEO. «Pregunta escrita de Heidi Hautala (VERTS/ALE) al Consejo», 29 de noviembre de 2000, *DOCE C 174 E*, de 19.06.2001, p. 140.

¹² Al abordar en este artículo los elementos de la PESD y PCSD que pueden contribuir a unas fuerzas armadas europeas no analizaremos ni mencionaremos los aspectos PESD ligados a la dimensión civil de la gestión de crisis.

¹³ Véase a este respecto: Miguel Ángel ACOSTA SÁNCHEZ. *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*. Madrid, Dykinson, 2008; Miguel Ángel ACOSTA SÁNCHEZ. *The EU's Military Crisis Operations. Petersberg Tasks and International Peace*. Saarbrücken, Lambert, 2011; Muriel ASSEBURG y Ronja KEMPIN (eds.). *The EU as a strategic actor in the realm of security and defence?: a systematic assessment of ESDP missions and operations*. Berlin, SWP, 2009; Fulvio ATTI-

Las operaciones de gestión de crisis, a nuestro juicio, han aportado dos elementos fundamentales para unas futuras fuerzas armadas europeas. Primero, han requerido la creación y puesta en marcha de estructuras institucionales europeas para su planificación, dirección y gestión. Estas son fundamentalmente: el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la UE, el Estado Mayor de la UE, el Departamento de Planificación y Gestión de Crisis y el Centro de Operaciones¹⁴. Además, resulta de gran relevancia la europeización producida en las Fuerzas Armadas nacionales que en ellas han participado. De esta experiencia se han producido no solo importantes aprendizajes sino también cambios, consecuencia de la entrada en relación (socialización) con otras fuerzas armadas y la participación en estructuras conjuntas¹⁵.

El segundo elemento ha sido la cooperación en materia de capacidades, con el objetivo de poner al servicio de la UE instrumentos –«los medios»– para que pueda constituirse como un actor relevante de la seguridad. En paralelo, también se perseguía un objetivo propiamente nacional: transformar unas fuerzas armadas europeas adaptadas a los desafíos de la Guerra Fría a otras capaces de desarrollar operaciones lejos de su territorio nacional. En este ámbito, dos han sido las líneas desarrolladas. La primera de ellas se propuso fijar objetivos en materia de capacidades entre los Estados miembros, con la finalidad de que fueran puestas a disposición de las misiones de la UE a la vez que sirvieran de incentivo para modernizar las Fuerzas nacionales¹⁶. Se acordó así la puesta de marcha de una fuerza de reacción rápida para 2003 y la configuración de grupos de combate o, uninacionales y multinacionales, que fueran rápidamente desplegados en una operación de la UE desde

NÁ y Daniela IRRERA (eds.). *Multilateral Security and ESDP Operation*. Farnham, Ashgate, 2010; Michael MERLINGEN y Rasa OSTRASKAITÉ. *European Union Peacebuilding and Policing*. London, Routledge, 2006.

¹⁴ El Departamento de Planificación y Gestión de Crisis se creó en 2009 como consecuencia de la fusión de estructuras para desarrollar la coordinación entre los aspectos civiles y militares de las operaciones, así como para desarrollar la planificación estratégica. El Centro de Operaciones, que será examinado en detalle en el capítulo 3, puede ser visto como el germen de un cuartel general integrado y propio de la UE. Resultó activado, por primera vez, en diciembre de 2011 con la labor de coordinar las tres misiones de gestión de crisis desarrolladas en el Cuerno de África.

¹⁵ En otro lugar, subrayábamos cómo la participación en misiones de gestión de crisis internacionales y europeas es un factor decisivo en la transformación de las Fuerzas Armadas españolas desde la década de los noventa: Mercedes GUINEA LLORENTE. «España en la Política Exterior Común europea: los últimos diez años (2001-2011)», en Antonio MARQUINA (ed.). *Crisis, inercias y agotamiento: repensando la política exterior española*. Madrid, UNISCI, 2012, pp. 57-102, esp. la p. 62.

¹⁶ El Consejo Europeo también acordó objetivos en material de capacidades civiles para desarrollar operaciones de gestión de crisis, que aquí no vamos a detallar por razones obvias.

2008¹⁷. El primer objetivo fracasó, los no han llegado a desplegarse nunca en una misión UE aunque han producido otros efectos positivos que crecientemente son valorados por parte de políticos y doctrina. Así, se considera que sirven para que los Estados miembros encuentren incentivos para transformar y modernizar sus capacidades y que, en el caso de la mayoría de ellos, que son multinacionales, para reforzar la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas nacionales¹⁸.

La segunda línea de acción se centró en la cooperación en materia de armamentos, primero, a través del catálogo OCCAR, y, después, mucho más profundizada en el seno de la Agencia Europea de Defensa, en funcionamiento desde 2004, que aborda desde entonces diversos proyectos conjuntos que van desde el aprovisionamiento común hasta el desarrollo de proyectos de investigación conjunta y la cooperación industrial¹⁹. En la Agencia Europea de Defensa participan todos los Estados miembros con la excepción de Dinamarca, que tiene un en defensa, y la adición de Noruega, que no es Estado miembro. Gestionada sobre una base intergubernamental y todavía contando con pocos recursos, ya ha logrado algunos resultados muy relevantes para el establecimiento de una capacidad industrial y tecnológica europea, siendo el primero de ellos la apertura de los mercados nacionales de defensa a la competencia abier-

¹⁷ El primero de ellos, conocido como Objetivo de Helsinki, se propuso que los Estados miembros, cooperando a través de un catálogo de fuerzas, fueran capaces de desplegar 60.000 hombres, incluyendo 100 naves y 400 aviones, en un periodo de 60 días y que pudieran ser sostenibles durante un año. No obstante la ambición política mostrada, se demostró que los Estados miembros tenían serias deficiencias en un buen número de aspectos (despliegue, interoperabilidad, medios de transporte, comunicaciones...) para cumplir realísimamente con el objetivo pactado. De ahí que fueran sustituidos por el Objetivo 2010 basado en los más realistas Grupos de Combate, compuestos por 1.500 efectivos de distintas armas que están disponibles de modo rotatorio y que tienen que ser capaces de ser desplegados en 5 a 10 días y sostenibles durante 120 días. Si bien, sobre el papel, todos los semestres hasta 2014 están cubiertos por al menos un *battle group* disponible por distintas razones en las cuales no podemos entrar; en ninguna de las operaciones planificadas se ha considerado el empleo de estas unidades. En relación a estas cuestiones, puede verse: Jolyon HOWORTH. *Security and Defence Policy in the European Union*, op. cit., pp. 95-109; Nick WHITNEY. *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. London, ECFR, 2008.

¹⁸ Véase en este sentido la positiva valoración de la nada sospechosa de entusiasmo desmedido Cámara de los Lores británica. HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE. *European Defence Capabilities: lessons from the past, signposts for the future*. London, The Stationery Office Ltd., 2012, pp. 29-35.

¹⁹ La Agencia Europea de Defensa fue otro de los resultados del debate constitucional, si bien no sufrió las vicisitudes de la ratificación del Tratado Constitucional. En base a un acuerdo intergubernamental, los Estados miembros decidieron crearla en julio de 2004. Sobre la cooperación europea en materia de armamentos y la Agencia, véase: Jean-Barthélémy MARIS, *La structuration du marché européen de l'armement*, Paris, L'Harmattan, 2012; Guido STÄRCKLE. *L'agence européenne de défense: régime juridique, organisation et réalisations*. Bruxelles, Bruylant, 2010.

ta a escala comunitaria. Aunque a primera vista pudiera parecer que el despegue de esta agencia está resultado lento, es preciso valorarlo a la luz de las dificultades que plantean las presiones del fortísimo sector industrial de defensa de los distintos estados miembros. El papel de la Agencia resulta fundamental para que la UE pueda tener autonomía en términos defensivos, igualmente es clave para la competitividad del propio sector industrial, el desarrollo de una investigación propia, así como para la compatibilidad operativa y la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas nacionales.

Tanto el desarrollo de operaciones de gestión de crisis como la constitución de y la cooperación en el seno de la Agencia pueden ser vistos como elementos en el camino de la constitución de unas fuerzas armadas europeas. Las dos primeras iniciativas son vectores relevantes de europeización de las Fuerzas Armadas nacionales, que contribuyen al establecimiento de una cultura defensiva común y que fortalece la interoperabilidad entre las mismas. A pesar de ello, no puede obviarse el papel de la cooperación en el marco de la OTAN, al día de hoy verdaderamente relevante a efectos de establecer protocolos comunes e interoperabilidad de tropas. Por otra parte, la cooperación en materia de armamentos y de industrias europeas busca la fortaleza y autonomía de las defensas europeas.

La Política Común de Seguridad y Defensa del Tratado de Lisboa: posibilidades abiertas

El Tratado de Lisboa, como heredero del proceso constitucional, tiene como uno de sus principales objetivos reforzar el papel de la UE como actor internacional. De ahí que la ambición de las propuestas que integran su nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) sea realmente notable²⁰. La PCSD quiere ser un paso más de gran amplitud en el camino a la «defensa común», ya trazado desde el Tratado de Maastricht, y, para nosotros, ofrece importantes elementos que permitirían avanzar en el establecimiento de unas fuerzas armadas europeas. No obstante, tres años después de su entrada en vigor, ninguna de las disposiciones de la PCSD han resultado ni desarrolladas ni aplicadas, mostrando los Estados miembros una llamativa falta de voluntad política, por cuyas razones debemos interrogarnos.

La aportación más significativa de la PCSD es, a nuestro juicio, la superación de la dimensión de política de seguridad que había caracterizado la PESD para avanzar en elementos para una política de de-

²⁰ Para un examen del debate constitucional que explica la ambición de las propuestas de la PCSD, véase: Mercedes GUINEA LLORENTE. *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, pp. 645-657.

fensa²¹. En ese sentido, resultan claves dos disposiciones diferentes: la «Cláusula de defensa mutua» del artículo 42.7 del TUE, más ambiciosa que su equivalente del Tratado de la OTAN, y la «Cláusula de solidaridad», para el caso de que un estado miembro sufriera una catástrofe natural o de origen humano o hubiera sufrido o temiera un ataque terrorista (art. 222 TFUE). Frente al marco anterior, estas dos disposiciones hacen de la UE un foro que también sirve para la defensa de sus estados miembros. Además, plantean una novedad más, permiten por primera vez que las capacidades puestas por los Estados miembros y, en su momento las futuras fuerzas armadas europeas, se utilicen no solo para abordar crisis ajenas, sino para la propia defensa del territorio y la población europeos²². Luego, el Tratado de Lisboa ofrece una tarea más a las futuras fuerzas armadas europeas, velar por la seguridad de los ciudadanos europeos frente a las amenazas provenientes de otros Estados, del terrorismo y de diversas catástrofes. Por tanto, refuerza la necesidad.

La experiencia de la UE como actor de seguridad ofrece una serie de enseñanzas en estos años: que se trata de un proceso intergubernamental, donde la soberanía y las distintas percepciones e intereses de los Estados miembros han hecho que la UE se comporte como un actor mutante, ya que no participan todos los Estados miembros en todas las misiones e instituciones²³. Esto lleva a que la flexibilidad tenga que ser una característica ineludible de futuras profundizaciones, conclusión a la que llegó la Convención Europea en el proceso constitucional. De ahí que una de las máximas virtudes del Tratado de Lisboa sea la apertura de la PCSD a la participación de distintos estados miembros sobre una base de la voluntariedad y el compromiso. Se permiten así cooperaciones reforzadas con carácter general, que en la Agencia Europea de Defensa participen solo los Estados miembros que así lo deseen y pone en marcha la más ambiciosa de todas las instituciones, la Cooperación Estructurada Permanente (CEP).

La CEP permite la creación de un grupo pionero o vanguardia, sin una limitación mínima de miembros, para que profundicen entre ellos la cooperación, o más bien aborden la integración, en asuntos relativos a la defensa, dejando abiertos los ámbitos posibles. El artículo 42.6 del TUE permite que se adhieran a esta nueva institución los Estados «que cumplan

²¹ Véase en este sentido: Francisco ALDECOA y Mercedes GUINEA. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 229-241.

²² GENERAL AFFAIRS COUNCIL AND FOREIGN AFFAIRS COUNCIL. *Memorandum of the EU's Common Security and Defence Policy against the backdrop of the entry into force of the Lisbon Treaty*. 16 June 2010.

²³ Véase en este sentido: Mercedes GUINEA LLORENTE. «Innovación diplomática: la naturaleza de la Unión Europea como actor internacional», en José Manuel SOBRINO HEREDIA y José Manuel PUREZA (coords.), *Innovación y conocimiento. IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Lisboa 22, 23 y 24 de noviembre de 2009*. Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 437-444.

criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto». Esos criterios aparecen después concretados más específicamente en un protocolo adjunto, y se resumen básicamente en participar en al menos un "Battle Group" y en alguno de los proyectos de defensa de la UE²⁴. A juicio de los autores más reputados estos criterios no son excesivamente exigentes dadas las capacidades objetivas de los Estados miembros, por lo que deja la participación en la CEP en una cuestión de voluntariedad²⁵.

Esos criterios generales tendrán que ser más desarrollados y concretados cuando se presente un proyecto específico de CEP. Generalmente se defiende que deberían concretarse en al menos tres criterios fundamentales: gastar lo suficiente en defensa (medido en un porcentaje del PIB), tomarse la modernización de las capacidades seriamente (medido en inversión por soldado) y estar preparados para usar esas capacidades en misiones de la UE (medido en la participación en operaciones)²⁶. Algunos autores apuestan por que lo relevante sería no utilizarlos como requisitos a cumplir en el momento del lanzamiento, lo que excluiría a varios Estados muy relevantes, sino como compromisos a alcanzar en un determinado plazo, lo que incentivaría a los participantes a invertir responsablemente en sus capacidades de defensa²⁷. Otros advierten sobre el riesgo de que unos criterios demasiado laxos que permitieran la inclusividad a la larga determinarían la efectividad de la UE ante los desafíos internacionales²⁸. No teniendo espacio aquí para comentarlo recomendamos las propuestas para una CEP inclusiva, pragmática y viable que proponen dos reputados autores y que proponen unos criterios similares a los arriba expuestos, la creación de una «conferencia permanente de generación de capacidades» para coordinar el desarrollo de las defensas nacionales entre los Estados miembros y por permitir cooperaciones multinacionales variables en su seno según los diferentes proyectos y programas²⁹.

²⁴ Protocolo sobre la Cooperación Estructurada Permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea. *Protocolo 26 anexo al Tratado de Lisboa*, arts. 1 y 2.

²⁵ Francisco ALDECOA. «La cooperación estructurada permanente», en Consuelo RAMÓN CHORNET (coord.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 95-112; Giovanni GREVI y Daniel KEOHANE, «ESDP Ressources», en Giovanni GREVI, Damien HELLY y Daniel KEOHANE (Eds.), *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)*. Paris, EU Institute for Security Studies, 2009, pp. 69-114, esp. p. 89.

²⁶ EPC, EGMONT, CEPS. *Joint Study «The Treaty of Lisbon: a Second Look at the Institutional Innovations*. Brussels, September 2010, p. 173.

²⁷ Sven BISCOP y Jo COELMONT. «Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces», *College of Europe, Bruges Political Research Papers*, n.º 15, September 2010.

²⁸ Anand MENON. «European Defence Policy. From Lisbon to Libya», *op. cit.*, p. 81.

²⁹ Sven BISCOP y Jo COELMONT. «Permanent Structured Cooperation. In defence of the Obvious», *EGMONT Security Policy Brief*, n.º 11, June 2010.

La CEP resulta fundamental, a nuestro juicio, para la posibilidad de poner en marcha unas fuerzas armadas europeas por varias razones. En primer lugar, porque basándose en la flexibilidad y voluntariedad permite cooperar a los Estados que estén más comprometidos con la unión política europea y con dotar a Europa de capacidades autónomas en materia de defensa, sin que los más reacios condicionen los progresos del conjunto. En segundo lugar, porque conduce no a la cooperación, sino a la integración, como ya hemos apuntado más arriba. Se basa en criterios vinculantes y esa obligatoriedad queda asegurada por dos elementos. Una vez puesta en marcha la CEP, todas sus decisiones se toman por mayoría cualificada y la verificación del cumplimiento de las obligaciones se delega en un órgano externo y de naturaleza técnica como es la Agencia Europea de Defensa. Estos dos rasgos implican cesión de soberanía, indiscutiblemente y, por tanto, una CEP de naturaleza europea, no una cooperación entre x estados miembros donde todos tendrán el control sobre los efectivos, capacidades, tecnologías, etc. que aporten.

Conocido el entusiasmo por la profundización en defensa, que salió del debate constitucional y que se puede explicar en buena medida por el contexto del momento, de querer restañar las heridas de la guerra de Irak, cabe preguntarse por qué no se ha puesto en marcha la CEP ni desarrollado la legislación necesaria para articular la defensa mutua y la «Cláusula de solidaridad». Las respuestas que se nos ocurren son diversas. La primera de ellas son las vicisitudes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, retrasada dos años por el referéndum negativo de Irlanda. Este hecho llevó a que, hasta asegurar el segundo sí, las discusiones sobre defensa se volvieran tabú, dado el protagonismo que la defensa tuvo en las razones para el primer «no» en un país tradicionalmente neutral³⁰. Así, quedaron definitivamente en un cajón las propuestas que el ministro francés Lelouche reservaba para la Presidencia francesa de 2008 y que preveía lanzar la CEP junto con un grupo pionero de seis países.

Además, la crisis económica y financiera, presente en la política europea desde 2008, ha llevado a que su solución y la profundización de la Unión Económica protagonicen todo el debate político en el seno de la UE. Igualmente creemos que ha tenido una relevante importancia los cambios en la iniciativa política derivados del Tratado de Lisboa. En un ámbito intergubernamental como este se echa de menos el papel impulsor de los

³⁰ De hecho, en la renegociación Irlanda-resto de estados miembros para poder presentar a la ciudadanía una nueva consulta, Irlanda obtuvo una excepción en materia de defensa. *Vid.* respectivamente: «Decisión de los jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros de la UE reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa» y «Declaración solemne sobre los derechos de los trabajadores, la política social y otras cuestiones», *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo. Bruselas, 18 y 19 de junio de 2009, anexos I y II.

Estados miembros, papel que no ha sabido ser asumido por una alta representante que prioriza más el enfoque civil a la gestión de crisis, como se apuntará en otro lugar.

Finalmente, reputados concededores también argumentan que la no aplicación de la CEP se debió a que, una vez en marcha el Tratado de Lisboa, algunos estados miembros argumentaron que esta institución no era necesaria, ya que la flexibilidad requerida podía ser asegurada por la Agencia Europea de Defensa, ya existente³¹. Se apunta además que esos Estados presentarían notables debilidades en materia de capacidades defensivas y que, realmente, lo que temían era verse abrumados por su exclusión de partida de la CEP. Recuerda, indudablemente, a la fábula de la zorra y las uvas, pero no debemos de dejar de apuntar las ventajas de la CEP sobre la Agencia para unas futuras fuerzas armadas europeas. La primera conduce a la cesión de soberanía y a la integración mientras la segunda, al día de hoy, tiene carácter intergubernamental y toma sus decisiones por unanimidad, luego solo asegura la cooperación.

Aun cuando el debate sobre las instituciones del Tratado de Lisboa esté totalmente paralizado en el seno de la UE, seguimos defendiendo con muchos autores su capacidad para reforzar el necesario perfil internacional de la UE. Igualmente creemos que son elementos fundamentales en la construcción del Ejército europeo, que tendría hoy mismo cabida en los tratados especialmente por la vía de la CPE. Ahora bien, las disposiciones de los tratados son inútiles si no se cuenta con el impulso político de instituciones o Estados y con la voluntad política de un número relevantes de estos para poner en marcha una institución de tanta repercusión política, dado que implica añadir supranacionalidad a un ámbito de tanta relevancia para la soberanía como es la defensa.

La crisis económica y financiera y su repercusión en el ámbito de la cooperación en materia de defensa: la preferencia por la cooperación *bottom-up*.

La crisis financiera y económica ha presentado y presenta repercusiones dramáticas para las capacidades defensivas de los Estados miembros y para la credibilidad internacional de la UE. Desde el inicio de la crisis en 2008, los presupuestos nacionales de defensa han sufrido recortes sustanciales, desde el dramático 50% de países pequeños como Letonia, hasta el 25% de Alemania o el 7,5% del Reino Unido³². Esto conduce a que las economías de la UE apenas lleguen a destinar de media un 1,8% a sus

³¹ EPC, EGMONT, CEPS. *Joint Study «The Treaty of Lisbon: a Second Look at the Institutional Innovations*. Brussels, September 2010, p. 172.

³² Datos tomados de Tomas VALASEK. «Surviving Austerity...», *op. cit.*

presupuestos de defensa. Para algunos expertos la UE ha alcanzado ya unos niveles críticos de capacidades³³. Y esto sin contar con que, a juicio de relevantes conocedores, incluso mucho de ese dinero que la UE gasta en defensa puede considerarse desperdiciado, ya que se producen duplicidades e inversiones en capacidades obsoletas³⁴.

Desde el punto de vista de la UE hay que considerar como muy preocupante que los recortes se estén haciendo sobre una base nacional, sin coordinación desde las instituciones comunes y, por tanto, sin tener en cuenta las repercusiones para el conjunto de la UE³⁵. Incluso la superación de la crisis no parece que pueda conducir a una recuperación de las inversiones nacionales en defensa por varias razones, entre las que se encuentra el poco apoyo de la opinión pública al «gasto en armas» y la engañosa percepción entre la clase política de la su no necesidad por la inexistencia de amenazas directas.

La crisis, por tanto, conduce al imperativo, por una parte, de racionalización del gasto y, por la otra, de creación de economías de escala. Esta idea se resume, en definitiva, en «hacer más con menos». Se considera así fundamental promover una cooperación intergubernamental más estrecha para reducir la carga burocrática, el gasto en estructuras de apoyo e inversión, en investigación e industria y generar la capacidad para invertir más dinero en una transformación radical de los ejércitos³⁶. La crisis, por tanto, es una amenaza a las capacidades europeas de defensa pero puede ser también una oportunidad para cambiar las mentalidades y hacer ver que solo más cooperación, e incluso la integración tal y como la hemos presentado, permitirá que la UE pueda mantener una capacidad defensiva y de gestión de crisis acorde con sus ambiciones.

La crisis ha llevado a incrementar la cooperación entre Estados miembros en asuntos de defensa, poniendo en marcha nuevas empresas intergubernamentales o reforzando otras preexistentes. Calificamos esta cooperación intergubernamental como ya que parte de los Gobiernos, sin que exista hasta este momento una dirección y coordinación por parte de los órganos en materia de defensa de la UE. Entre estas cooperaciones bilaterales, la más llamativa es el Tratado franco-británico de noviembre de 2010 con el objetivo de mejorar la capacidad de defensa colectiva de ambos países a través de la cooperación en distintos campos, capacidades, industria, e incluso en el ámbito nu-

³³ HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE. *European Defence Capabilities: lessons from the past, signposts for the future*, op. cit., p. 48.

³⁴ Nick WHITNEY. *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. London, ECFR, 2008.

³⁵ El Parlamento Europeo ha manifestado su profunda preocupación a este respecto. Véase: PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución sobre el impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa de los Estados miembros*, 14 de diciembre de 2011, (A7-0428/2011).

³⁶ Tomas VALASEK. «Surviving Austerity...», op. cit., p. 8.

clear³⁷. A pesar de ser un conjunto de tratados inicialmente bilaterales, la Cámara de los Lores no excluye que pudiera trasladarse este modelo a otras cooperaciones entre otros países bajo determinadas condiciones³⁸.

Además de esta, existen otras cooperaciones singulares articuladas mediante tratados internacionales bilaterales o multilaterales en los márgenes de la UE. Pueden citarse entre otros, la creación por parte del Reino Unido y Holanda de una unidad anfibia conjunta, la puesta en marcha por parte de los Bálticos de una universidad común de defensa, la cooperación en el seno del Benelux en materia de entrenamiento, el Batallón Nórdico, etc. Entre estas también hay que categorizar al Mando Conjunto Aéreo, conformado multilateralmente por varios estados europeos, al que se dedica otro capítulo en este trabajo. Esta densa red de cooperaciones intergubernamentales carece de dirección y coordinación desde las instancias de la UE, lo que hace que se pierdan importantes oportunidades y sinergias y se ha dado en llamar «islas de cooperación». Hay que llamar la atención también sobre la existencia de algunos estados que resultan reticentes ante estas formas de cooperación, ya que les preocupa tanto su coste como la posibilidad de que, en un futuro, no puedan contar con que sean desplegadas, ya que habrá que asegurar la voluntad política de todos los participantes.

No obstante desde la UE, y como consecuencia de la crisis, también se ha priorizado el enfoque “bottom-up” como vía pragmática de profundización en defensa y, en definitiva, como alternativa a la no aplicación de las disposiciones del Tratado de Lisboa. Es la conocida como Iniciativa de Gante, debatida en septiembre y aprobada por el Consejo en diciembre de 2010, basada en una iniciativa germano-sueca³⁹. Se propone, en respuesta a la crisis, reforzar la cooperación europea en el desarrollo de capacidades para afrontar sus limitaciones y permitir que la UE cuente con las capacidades que precisa. Es una iniciativa de que parte del compromiso de los Estados miembros de analizar sistemáticamente sus capacidades nacionales y estructuras de apoyo, a la luz de criterios como la eficacia operacional, la eficiencia económica y la sostenibilidad⁴⁰.

³⁷ Así, el 2 de noviembre de 2010, el Gobierno británico anunciaba la firma de un tratado de cooperación en materia de defensa, un tratado subordinado relativo a una facilidad nuclear conjunta, una carta de intenciones de los ministros de Defensa y un paquete de iniciativas conjuntas. A pesar de ser ejemplo del buen entendimiento entre los gobiernos conservadores de Cameron y Sarkozy, el nuevo Gobierno francés socialista, capitaneado por Hollande, no ha renunciado a su aplicación y cumplimiento.

³⁸ HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE. *European Defence Capabilities...*, *op. cit.*, p. 24.

³⁹ FOREIGN AFFAIRS COUNCIL. *Conclusions*, 9 December 2010, (17745/10), pp. 6-8.

⁴⁰ Sobre la Iniciativa de Gante, véase: Giovanni FALEG y Alessandro GIOVANNINI. «The EU between Pooling and Sharing and Smart Defence. Making a virtue of necessity?», *CEPS Special Reports*, May 2012; Sven BISCOP y Jo COELMONT. «Pooling and Sharing: from Slow March to Quick March?», *EGMONT Security and Policy Brief*, n.º 23, May 2001.

Se les pide que consideren qué medidas tomar para incrementar la interoperabilidad de las capacidades a mantener a escala nacional, explorar las capacidades que puede tener un potencial para poner en común, e intensificar la cooperación en capacidades, estructuras de apoyo y tareas que se puedan compartir. El Comité Político y de Seguridad toma la coordinación de estas cuestiones con el apoyo de la Agencia, dando a esta iniciativa un valor añadido *top-down*. Esta iniciativa, aún en desarrollo, puede ser una vía relevante en la constitución de las Fuerzas Armadas europeas en la medida en que permite la armonización de las Fuerzas Armadas nacionales y la creación de capacidades compartidas. Veremos si además encuentra el convencimiento de los Estados miembros sobre su viabilidad y la voluntad política para que sea un éxito.

El camino adelante: oportunidades, escollos y debates

La UE se caracteriza por ser un proceso político federalizador en construcción, que no cuenta con un diseño final, sino que está por definir qué elementos darán forma finalmente a esa «Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» a la que alude el TUE. La «defensa común europea» sufre de esa misma indefinición: no existe un guion escrito de si finalmente tomará forma y cuándo será, qué elementos la conformarán y si unas fuerzas armadas europeas, comunes o federales, serán parte de ella o no.

Aun sin guión escrito, podemos defender la intensificación en los últimos tiempos de la cooperación entre Estados en materia defensiva, aunque no siempre bajo el paraguas formal de la UE. También se pueden identificar una serie de factores y procesos políticos que van progresivamente allanando el camino a esas fuerzas armadas, cooperación que hasta este momento ha sido de bajo perfil político que elude los complicados vericuetos ligados a las cuestiones soberanas y de alta política. No obstante, teniendo en cuenta la vitalidad actual del debate europeo, especialmente la vía hacia la unión política requerida por el perfeccionamiento de la Unión Económica, no descartamos que la cuestión de la conformación de una fuerza armada supranacional europea pueda abordarse en el corto plazo. En este sentido, un documento de reflexión resultado de las reuniones de once ministros de Exteriores de la UE, considera, entre otros aspectos, la necesidad de reforzar el perfil internacional de la UE. Dentro de ese marco se subraya la necesidad de contar con una industria de defensa autóctona e, incluso, que algunos miembros del grupo favorecerían un «ejército europeo»⁴¹.

⁴¹ FOREIGN MINISTERS OF AUSTRIA, BELGIUM, DENMARK, FRANCE, ITALY, GERMANY, LUXEMBOURG, THE NETHERLANDS, POLAND, PORTUGAL AND SPAIN. *Final Report on the Future of Europe Group*, 17 September 2012.

Los factores más decisivos son los que provienen de la necesidad. La necesidad de la UE, en primer lugar, de contar con capacidades para el desarrollo de sus funciones en materia de seguridad: misiones de gestión de crisis e, incluso, la efectividad de las cláusulas de solidaridad y defensa mutua. En segundo lugar, la necesidad de los Estados miembros de afrontar el reto de unos ejércitos competitivos y adaptados a las demandas del mundo de hoy en un marco en que, además, es preceptivo gastar menos dinero en ellos. En tercer lugar, la necesidad de ser capaces de velar por la propia seguridad y defender nuestros valores, intereses y nuestra visión en el mundo en un contexto en que los otros polos internacionales prosiguen con su armamento y modernización.

Otros desarrollos ligados al proceso político europeo actual, en el seno del debate sobre la unión política, también pueden resultar de interés para la profundización de la defensa. En este sentido, destacaríamos las últimas propuestas tanto de la Comisión Europea, como del presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, de profundizar, al menos entre los Estados de la Eurozona, la unión política a través de la elección directa de los dirigentes de las instituciones europeas⁴². No es necesario subrayar la relevancia que tendría para unas fuerzas armadas europeas su dependencia de un presidente democráticamente elegido y responsable ante la ciudadanía europea.

Sin embargo, junto a la necesidad, también es necesario reflexionar sobre escollos y debates en ese proceso de construcción progresiva. Hasta este momento, la omnipresencia de la crisis económica no permite que entre en la agenda de la Unión otros temas políticos candentes –y conflictivos– como este. Lo cual no deja de ser un error que podemos pagar caro, dada la velocidad de cambio del actual contexto internacional y el riesgo de que se desprecie el hecho de que una fuerza creíble no solo sirve para luchar contra las amenazas, sino también para respaldar nuestros intereses internacionales en el mundo. Dejar que las capacidades defensivas se hundan supone abdicar de la ambición de que la UE sea un actor relevante en la futura sociedad internacional. Tampoco ha ayudado la conocida «civilización» de la alta representante Ashton y su Servicio Europeo de Acción Exterior⁴³. Esto puede explicarse tanto por tratarse de un tema divisivo entre los Estados miembros como por el carácter británico de su dirigente y las

⁴² Hermann VAN ROMPUY. *Issues Paper on Completing the Economic and Monetary Union*. Brussels, 12 September 2012.

⁴³ Si se revisan los distintos informes y discursos de la alta representante donde fija los asuntos pendientes y retos futuros de la política exterior europea sorprende las pocas referencias a la PCSD y ninguna a asuntos relacionados con los debates sobre la profundización de la cooperación. Véase a título de ejemplo: Catherine ASHTON, High Representative, *Speech in the European Parliament on the Brock Report on the Annual Report on CFSP*, Strasbourg, 11 September 2012 (A 402/12).

dificultades con el actual Gobierno británico, más euroescéptico que proclive a la integración.

No obstante, avanzar en la constitución de unas capacidades defensivas de la UE, esto es, en unas fuerzas armadas europeas, también implica abordar una serie de discusiones y debates no siempre fáciles de resolver. El más acuciante y relevante de todos ellos es en qué circunstancias los europeos deben estar preparados para utilizar la fuerza y en defensa de qué valores e intereses. De ahí la insistencia de un buen número de miembros de la doctrina y actores políticos sobre la necesidad de que se aborde desde la Unión Europea la elaboración de una «gran estrategia» que guíe toda la acción exterior de la Unión, petición que no podemos dejar de apoyar. Y subrayaremos, una vez más, la potencialidad fundamental que tiene la Cooperación Estructurada Permanente, con sus elementos de supranacionalidad, para constituir entre los Estados deseosos el germen de esas fuerzas armadas nacionales.

El Centro de Operaciones de la Unión Europea. ¿Un brote verde de una futura defensa integrada de la UE?

Gabino Regalado de los Cobos
Teniente coronel del Ejército de Tierra
Diploma de Estudios Avanzados Relaciones Internacionales

Capítulo tercero

Introducción

Escribía el profesor Blesa Aledo que en los primeros años de este siglo XXI «hemos pasado de la ‘Europa económica’ a la ‘Europa política’; de la ‘Europa occidental’ a la ‘Europa unida’; de la ‘Europa atlántica’ a la ‘Europa europea’ –que no ha dejado por ello de ser atlántica– y de la ‘defensa de Europa’ a la ‘Europa de la defensa’» y así hemos pasado, usando palabras de Javier Solana, «de la inoperatividad a la operatividad y de la operatividad a las operaciones»¹.

Efectivamente, desde finales del s. XX hasta nuestros días, la seguridad y la defensa europeas van cristalizando progresivamente con la formación de una serie de capacidades y organismos que han permitido a la UE llevar a cabo operaciones militares y misiones civiles. Entre estos elementos hay que destacar el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar de la UE (CMUE), el Estado Mayor Militar (EMUE), el Centro de Operaciones (OPSCEN), la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), el Directorado de Gestión y Planeamiento de operaciones (CMPD) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

¹ BLES ALEDO, Pablo S. *De la defensa de Europa a la Europa de la defensa. Transformación de la Unión Europea en actor militar global del siglo XXI*. Murcia, Universidad Católica San Antonio, 2006, 1.ª ed., pp. 417 y 422.

Como se explicará más adelante, el Centro de Operaciones (OPSCEN) es una de las tres opciones de las que dispone la UE para el mando y control de las operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). El OPSCEN tiene como peculiaridades propias que se concibió para aquellas operaciones PCSD tipo la operación Artemis (respuesta rápida y de unos dos mil efectivos), cuando no haya ningún otro cuartel general de nivel estratégico-militar/operacional (OHQ) nacional disponible y, especialmente, cuando se requiera una integración militar-civil en la respuesta. Sin embargo, su valor, desde el punto de vista del propósito de este capítulo, es que nació con vocación «comunitaria», es decir, que a diferencia de los OHQ que son cuarteles generales nacionales puestos a disposición de la UE para una operación determinada, la nacionalidad del OPSCEN es la europea.

El Consejo de Asuntos Exteriores decidió el 1 de diciembre de 2011 que, en aras de optimizar el uso de las estructuras existentes «cuando la naturaleza de la operación no requiera un cuartel general nacional, el Consejo estará listo para activar, en un análisis de la situación, el Centro de Operaciones de acuerdo con sus términos de referencia para una operación específica de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Con este planteamiento, el Consejo acuerda acelerar el planeamiento para la activación del Centro de Operaciones para las operaciones del Cuerno de África, no más tarde del próximo Consejo de Asuntos Exteriores». Así, el 23 de marzo de 2012, el Consejo adoptó la Decisión de activar el Centro de Operaciones de la UE para las misiones y la operación de la PCSD en el Cuerno de África².

¿Qué valoración cabe de esta decisión? ¿Se puede interpretar como un triunfo de la integración en defensa por encima de la mera cooperación? ¿Estamos en el camino de una «comunitarización» de la defensa, es decir, se está avanzando realmente hacia una defensa común? ¿Es esto un indicio de unas futuras FAS europeas?

El enunciado del problema, esto es, analizar si el OPSCEN puede ser considerado un «brote verde» de una defensa común europea, parte de una situación problemática superior: la construcción europea. En él están presentes elementos como son el proceso de integración regional (europea), los Estados miembros y la defensa en Europa. Todos estos elementos se encuentran relacionados entre sí por el proceso de construcción europea (factores determinantes del mismo y sus dinámicas).

Del análisis del proceso de construcción europea podemos deducir dos certezas: que este no obedece a ningún plan ni programa preestablecido y que no existe una sola teoría de integración regional que pueda aspirar

² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Council Decision 2012/173/CFSP of 23 March 2012 on the activation of the EU Operations Centre for the Common Security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa», Official Journal of the European Union (L 89), 27 marzo 2012.

a explicarlo plenamente ni a predecir su futuro³. Ello nos conduce a una conclusión: en la integración europea los pasos dados son resultados, no construcciones. Es decir, es un camino que se va haciendo al andar dependiendo de una serie de factores internos y externos.

Así, para entender el porqué de los pasos que se han dado en la construcción europea en general y la génesis del OPSCEN en particular, debemos tener en cuenta dos de esos factores:

En primer lugar, las diferentes culturas estratégicas de los Estados miembros y, particularmente, la postura de los tres grandes (Francia, Alemania y Gran Bretaña) con respecto a la supranacionalidad o Europa política, el atlantismo y la soberanía nacional. Asimismo, hay que tener en cuenta la influencia americana, instrumentalizada en la OTAN, persiguiendo siempre una complementariedad europea con la OTAN más que una compatibilidad defensiva⁴.

En segundo lugar, el factor fundamental que hace de la UE algo genuino, «la marca de la casa», es el concepto de «comunidad». La «construcción comunitaria» o «método integrador», claramente inspirado en el funcionalismo⁵, fue concebida por Jean Monnet como el camino gradual hacia una «(con)federación» mediante la creación de lazos funcionales específicos entre los Estados sin amenazar directamente su soberanía. Pero lo importante es la creación de esos lazos de interdependencia, no el fin del proceso. Ya lo decía Jean Monnet: «nunca he dudado que, algún día, dicho proceso nos conducirá a los Estados Unidos de Europa; pero no veo la necesidad de tratar de imaginar hoy la forma política que acabará adoptando»⁶.

Tres dinámicas en la construcción europea se derivan de estos factores: en primer lugar, como ya hemos dicho, la Unión Europea se hace al andar, no obedece a ningún proyecto u objetivo preconcebido⁷, y por oleadas que

³ O'NEILL, Michael. *The Politics of European Integration*. London, Routledge, 1996, p. 49.

⁴ RUMMEL, Reinhardt & SCHMIDT, Peter. «The changing security framework», en WAL-LACE, William, *The Dynamics of European Integration*. London, The Royal Institute of International Affairs, 1990, p. 261.

⁵ La «teoría funcionalista» formulada por David Mitrany en los años 40, cuya preocupación principal era asegurar la paz mundial, proponía la transferencia de funciones específicas desde los Estados a organizaciones supranacionales. «La transferencia gradual de funciones eminentemente técnicas, es decir de bajo contenido político, comportaría de forma inevitable un incremento de las interdependencias entre los Estados nacionales, con lo que se reducirían cada vez más las posibilidades de recurrir a la guerra para solucionar los conflictos». En MORATA, Francesc. *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel, 1999, p. 109.

⁶ MONNET, Jean. *Mémoires*. Paris, Fayard, 1976, p. 540.

⁷ El paradigma sincrético definido por O'Neill entiende la UE como un proceso híbrido compuesto por variables domésticas e internacionales; un proceso dirigido por una mezcla de motivos, en varias direcciones y a diferentes velocidades y no por un pro-

mueven hacia más altos niveles de integración, seguidas por períodos de consolidación o incluso regresiones⁸.

Segunda, cada paso que se da en la dirección de «más Europa», solo se da en la medida en que este sea percibido como un interés común esencial por todos los Estados miembros⁹.

En tercer lugar, podemos notar el efecto llamado incrementalismo o, es decir, el poder de «arrastre» que tienen los distintos pasos dados en la construcción comunitaria que provocan la necesidad de nuevos pasos.

El «germen» comunitario, con su efecto, está inoculado desde hace más de cincuenta años, por lo que, como pretendía el método funcionalista, avanzamos insoslayablemente hacia mayores cuotas de «interdependencia estratégica», según la cual los Estados miembros de la UE, ante la imposibilidad de obtener por sí mismos los recursos necesarios, necesitan poner en marcha la fusión de sus instrumentos de defensa como única forma de mantener o alcanzar una preeminencia global¹⁰.

Esto lo podemos explicar con la teoría de la fusión enunciada por el catedrático Nicolás Mariscal, según la cual, la dinámica que subyace a las transferencias de los Estados a la UE es «un proceso de fusión de los recursos públicos de diversos niveles estatales, impulsado por la voluntad de los Estados del bienestar europeos de salir del doble dilema entre, por un lado, la necesidad de eficiencia económica, que conlleva apertura, interdependencia y utilización de instrumentos interestatales, y, por otro, el mantenimiento de los fundamentos del sistema constitucional parlamentario, y entre, por una parte, la racionalidad de coactuar con otros estados en instituciones supranacionales y procedimientos decisorios mayoritarios y, por otra, el mantenimiento de su propio poder y competencias. En adelante esos instrumentos quedan fusionados en poder de los Estados y de las instituciones de la UE, participando los actores estatales en las decisiones vinculantes desarrollando procedimientos específicos de común solución de problemas en base a un correspondiente cálculo de intereses»¹¹.

Esto explica que la «defensa en el ámbito europeo» esté estructurada alrededor de tres dimensiones interconectadas: las defensas nacionales; la defensa colectiva organizada en la Alianza Atlántica, y una defensa co-

yecto previo; la integración europea es un proceso dependiente de las agendas nacionales, de las habilidades personales de los líderes y de las configuraciones tanto de las agencias supranacionales como domésticas involucradas en los procesos de toma de decisiones. O'NEILL, Michael. *Op. cit.* London, Routledge, 1996, 136-144.

⁸ NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. London, Macmillan Press Ltd., 1994 3.ª ed., p. 36.

⁹ DELORS, Jacques. *Le nouveau concert européen*. Paris, Éditions Odile Jacob, 1992, p. 243.

¹⁰ NUGENT. *Op. cit.*, p. 295.

¹¹ MARISCAL, Nicolás. «El Tratado de Amsterdam: sugerencias a la luz de las teorías», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 20, 1999, pp. 101-104.

mún europea consistente en la puesta, puntual y selectivamente, a disposición de la UE de instrumentos militares nacionales (a través de procesos de generación de fuerzas) y en la fusión o puesta en común () a nivel UE de aquellos equipamientos militares y funciones de apoyo precisos para atender a las necesidades comunes de defensa que mejor pueden ser conseguidos a nivel supranacional o multinacional que nacional.

Este último componente de la defensa común europea, es el que irá progresivamente incrementando sus capacidades en detrimento del componente exclusivamente nacional, en una especie de efecto de «vasos comunicantes», siguiendo un criterio de subsidiariedad.

Y esto nos conduce al concepto de defensa común que asumiremos en este capítulo. No parece realista que veamos replicado a nivel Unión Europea un modelo de fuerzas armadas (FAS) al estilo nacional y, mucho menos, como sustitutivo de los 27 ejércitos nacionales.

En una entrevista a finales de 2009, el director general del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, Teniente general David Leakey, afirmaba que «no tenemos, como mucha gente piensa, un euroejército; no existe un ejército permanente europeo y no creo que lo tengamos nunca. Eso es un mito del que hablan los euroescépticos»¹². Efectivamente, en tanto en cuanto el proceso de integración europea, incluidos el campo político y social, no alcancen niveles mucho más elevados de integración, un «ejército europeo» al estilo de los nacionales permanecerá como una visión¹³.

Debemos estar preparados para asumir un modelo de defensa europea que no tenga nada que ver, ni en su concepto ni en su organización, con lo que estamos acostumbrados a nivel nacional. Más probable es que se vaya procediendo a una progresiva puesta en común de capacidades e incluso de unidades, y así ese ejército UE podría nacer como el equivalente militar de lo que está siendo el Servicio de Acción Exterior de la UE, que es un servicio diplomático equivalente al de un país europeo mediano con unos seis mil funcionarios de diversas categorías y procedentes de los países miembros¹⁴.

Es con referencia a este concepto de integración de defensa que vamos a analizar si el OPSCEN puede ser considerado como un brote verde de esa futura defensa integrada. Y eso vamos a tratar de deducirlo analizando

¹² «Perspectives: EU Military Capabilities. LTG David Leakey Interview», en *Impetus. Bulletin of the EU Military Staff*, n.º 8, Autumn-Winter 2009, p. 2.

¹³ Ver Dr. Julian LINDLEY-FRENCH. «A Long-Term Perspective on Military Integration», y Volker Heise. «Pooling of Sovereignty – a New Approach?», en Sven BISCOP (ed.), *E Pluribus Unum? Military Integration in the European Union, Egmon Paper*, n.º 7. Bruselas, Royal Institute for International Relations, 2005, pp. 39-41 y 43-52, respectivamente.

¹⁴ Jorge FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA (último embajador español en la UEO). «La defensa Europea, del Tratado de Bruselas de 1948 al de Lisboa de 2010», *Documento Opinión*, n.º 50/2011, IEEE, 29 de junio de 2011.

su proceso de gestación y su naturaleza (constitución, organización, funcionamiento, etc.).

El establecimiento de una capacidad de planeamiento autónoma de la Unión Europea

El debate en torno al proceso de integración europea ha planteado en varias ocasiones el tema de la integración de defensa como un paso necesario en la construcción europea.

La Comunidad Europea de la Defensa (CED) fue la iniciativa más contundente en este sentido. Tras su fracaso, una serie de planes o informes¹⁵ evidenciaban la necesidad de incorporar la defensa a la integración europea. Interés que se tradujo más tarde, con los tratados de Maastricht (1991) y Ámsterdam (1997), en una mera posibilidad abierta.

Sin embargo, al final de 1998, una serie de acontecimientos, tales como la nueva orientación pro europea del primer ministro Tony Blair expresada en el Consejo Europeo informal de Portschach (Austria, 24-25 de octubre 1998)¹⁶; la voluntad francesa de liderar una fuerza de la OTAN para extraer observadores de la OSCE en Kosovo; la primera reunión de la historia de la UE de ministros de Defensa en Viena (4 de noviembre de 1998), y el proceso de revisión del Concepto Estratégico de la OTAN crearon una situación propicia para reevaluar los roles trasatlánticos que propició el inicio del camino hacia la integración de defensa en el marco de la UE¹⁷.

Así, la cumbre franco británica de Saint-Malo (3-4 diciembre 1998) fue especialmente importante en el fortalecimiento de la identidad europea de defensa. Los dos resultados clave fueron la firma de una carta de pro-

¹⁵ Entre estas iniciativas podemos citar, cronológicamente, el Plan Fouchet de 1961 que proponía «reforzar, en 'cooperación' con las otras naciones libres, la seguridad de los Estados miembros contra toda agresión gracias a la adopción de una 'política común de defensa'».

En el *Informe Tindemans de 1975* se manifestaba que la Unión Europea estaría incompleta hasta que no tuviera una política de defensa común.

Con la Cooperación Política Europea (CPE) aparecieron los primeros avisos de tener en cuenta los aspectos de seguridad y defensa no por sí mismos, sino porque existían «ciertos problemas importantes de política exterior relacionados con aspectos políticos de la seguridad».

El *Informe GENSCHER-COLOMBO de 1981* proponía intercambios en materia de seguridad en nivel de los ministros de Defensa, con lo que se incorporarían a las reuniones del Consejo.

¹⁶ Vid. OAKES, Mark. «European Defence: From Portschach to Kelsinki», *Research Paper 00/20*. London, House of Commons Library, 21 febrero 2000, pp. 10-11.

¹⁷ Vid. SCHAKE, Kori, BLOCH-LAINÉ, Amaya y GRANT, Charles. «Building a European defence Capability», *Survival*, vol. 4, n.º 1, Spring 1999, IISS. London, pp. 20-40.

pósito (LoI) en cooperación en materia de defensa¹⁸ y la declaración conjunta sobre defensa europea firmada por Blair y Chirac¹⁹.

Los dos líderes manifestaban su acuerdo en que la UE debía ser capaz de llevar a cabo operaciones de forma autónoma, respaldadas por medios creíbles y voluntad de hacerlo. Aun manteniendo el compromiso con la OTAN, esta declaración enfatizaba la posibilidad de una acción militar fuera del marco de la Alianza. La intervención de la OTAN en Kosovo (24 de marzo a 10 de junio 1999) dejó clara la dependencia europea de los Estados Unidos.

Todo ello catalizó una serie de acuerdos de los jefes de Estado y Gobierno de la UE en los sucesivos consejos europeos de Colonia (3 y 4 de junio de 1999), Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999), Santa María de Feira (19 y 20 de junio de 2000), Niza (7 a 9 de diciembre de 2000) y Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001), que cristalizaron en una serie de estructuras y medios políticos y militares que permitieran a la UE dar el salto de la inoperatividad a la operatividad. Entre ellas, una de las capacidades que más debates ha suscitado es el modelo de Mando y Control de la UE.

Así, la falta de importantes capacidades en la Unión, sobre todo de planeamiento, hizo que se firmara la EU-NATO Declaration on ESDP (16 diciembre 2002)²⁰, que supone «un principio y un final: supone el principio de una asociación estratégica entre la UE y la Alianza Atlántica [dando vía libre por fin a los «Acuerdos Berlín-Plus» (1999), que permiten a la UE la utilización de infraestructuras de mando y control de la OTAN en SHAPE para la dirección a nivel estratégico militar de operaciones de la UE] en el terreno de gestión de crisis, y supone el final de un proceso de reequilibrio, redefinición y reevaluación del panorama estratégico europeo pos Guerra Fría a partir de dos procesos convergentes: una OTAN en busca de una refundación tras una traumática pérdida de enemigo, y una Unión obligada a ser algo más que una potencia civil después de una década de guerras y crisis humanitarias en su periferia»²¹.

No obstante, los prolegómenos de la guerra de Irak ya estaban evidenciando una de las fracturas que caracterizan la construcción europea: la división entre atlantistas y europeístas. Así, unos días más tarde, el 22 de enero de 2003, durante la Cumbre entre Francia y Alemania que

¹⁸ El propósito de esta carta es facilitar la realización de operaciones de gestión de crisis combinadamente entre Francia y Gran Bretaña, aunque abierta a los demás socios europeos. *Vid.* «LOI on 'Co-operation in Crisis Management and Operations', signed by George Robertson and French Defence Minister, Alain RICHARD, en OAKES. *Op. cit.*, apéndice I (texto completo de la carta), pp. 41-42.

¹⁹ Text of the Joint Declaration on European Defence, UK, French Summit, 3-4 December 1998», en OAKES. *Op. cit.*, apéndice II, pp. 42-43.

²⁰ «EU-NATO Declaration on ESDP». Ver en Jean-Yves HAINE (dir.). *From Laeken to Copenhagen. European Defence: core documents, Chaillot Papers*, n.º 57, EUISS. Paris, 2003, p. 178.

²¹ BLESA. *Op. cit.*, p. 445.

celebraba el 40 aniversario del tratado del Eliseo, Chirac y Schroeder incluyeron en la declaración conjunta la propuesta de una «unión europea de seguridad y defensa» que proponía la transformación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en una Unión²². La propuesta de una «comunidad» europea de defensa en el momento culminante de los debates sobre la PESD en la Convención y en los días previos a la invasión de Irak no gustó a los atlantistas.

En un giro más de tuerca, el 29 de abril, con la guerra de Irak ya en curso, y mientras se seguían debatiendo los temas PESD en la Convención, los jefes de Estado o de Gobierno de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo se reunían en Tervuren y acordaron cooperar más estrechamente en defensa e imprimir mayor dinamismo a la PESD. En su declaración²³ proponían una serie de medidas, incluyendo una versión adelantada de lo que ahora conocemos como Cooperación Estructurada Permanente, un embrión de cláusula de defensa mutua y, sobre todo, la creación de un cuartel general (CG) militar autónomo en Tervuren (Bruselas) para el planeamiento y conducción de operaciones de la UE sin recurso a medios OTAN. El argumento de esta iniciativa era que, dado que la UE había decidido en el Consejo Europeo de Colonia que «la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN»²⁴, entonces necesita sus propios planificadores operativos. Asimismo, se invitaba al resto de los Estados miembros de la UE a adherirse a esta iniciativa.

Estas propuestas gustaron a los países más europeístas. Sin embargo, el hecho de que esta reunión juntara, en un momento crítico, a los principales países europeos opuestos a la guerra de EE. UU. contra Irak, fue ampliamente interpretado por los atlantistas como otro desafío a la Alianza Atlántica. Además, la propuesta de que el Cuartel General fuera en Tervuren en vez de vinculado al Estado Mayor de la UE (EMUE) trabajando para el Consejo, implicaba que los cuatro países pretendían un núcleo duro europeo, distinto a los esfuerzos colectivos de la UE. «Esta era una iniciativa diseñada para debilitar la OTAN y excluir al Reino Unido de la úni-

²² «Joint Declaration by Mr. Jacques Chirac, President of the French Republic and Mr. Gerhard Schröder, Chancellor of the Federal Republic of Germany», en Antonio MIS-SIROLI (dir.), *From Copenhagen to Brussels. European Defence: core documents, Chaillot Papers*, n.º 67, EUISS. Paris, pp. 16-21 (párr. 9, p. 18).

²³ «Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France Luxembourg and Belgium on European Defence (Tervuren 29 April 2003)», *Chaillot Papers*, n.º 67, *op. cit.*, pp. 76-80.

²⁴ «Declaration of the European Council on Strengthening the Common European Policy, on Security and Defence, European Council, Cologne 3-4 June 1999», en RUTTEN, Maartje (comp.), *From St-Malo to Nice. European Defence: core documents, Chaillot Papers*, n.º 47. Paris, Institute for Security Studies of WEU, May 2001, pp. 41-42.

ca área en la que podría ejercer un liderazgo en la integración europea. Además, esta iniciativa no se ceñía exclusivamente a la defensa..., ellos querían establecer una especie de núcleo duro europeo que proporcionaría liderazgo en una UE ampliada. Insinuaban que este núcleo excluiría a todos aquellos que no se comprometieran a poner Europa primero, una categoría que incluía sin duda a Gran Bretaña y a los países del Este»²⁵.

El 29 de agosto, el Reino Unido distribuyó un documento en la reunión informal de ministros de Defensa celebrada en Roma el 29 de agosto proponiendo la creación de una «célula de planeamiento» dedicada a la UE pero dentro del Cuartel General de la OTAN en Mons (SHAPE)²⁶ que trabajaría para el director general del EMUE «pero trabajando transparentemente dentro de SHAPE» y en estrecha relación con varios cuarteles generales nacionales. En cualquier caso, «el Reino Unido no apoyará un OHQ independiente solo para operaciones autónomas de la UE»²⁷.

Mientras tanto, sin embargo, un cambio general en el clima político internacional creó las condiciones para un acercamiento de posturas entre París, Londres y Berlín. «Chirac parece haber comprendido que no se puede hacer una Europa de la defensa excluyendo al Reino Unido (RU). Schröder siempre se sintió incómodo excluyendo al Reino Unido. Por su parte, Blair aceptó el concepto de una célula de planeamiento de la UE siempre y cuando se estableciera de forma que fuera compatible con la OTAN»²⁸. Así, este acercamiento se tradujo en una serie de rondas de negociaciones sobre las capacidades de planificación y gestión de crisis autónomas abierto en Tervuren con vistas a aprobar sus acuerdos por el Consejo Europeo de diciembre 2003.

Estas negociaciones entre los representantes de los tres países empezaron en septiembre y en ellas no solo hubo que buscar una solución de equilibrio dentro del triángulo que representan las posturas de los tres grandes (descritas en la introducción), sino congeniar dos «culturas» diferentes sobre el planeamiento operativo.

Efectivamente, a lo largo del debate en pos de los acuerdos para un planeamiento de la UE, el Reino Unido ha priorizado los Cuarteles Generales nacionales como las instalaciones más apropiadas para operaciones, dado que la mayoría serán lideradas por una «nación marco», como

²⁵ Charles GRANT. «Resolving the rows over ESDP», *Opinion*, Centre for European Reform, October 2003. Ver también «EU operational planning. The politics of defence», *Strategic Comments*, vol. 9, Issue 10. London, IISS, December 2003.

²⁶ Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe (SHAPE), situado en las proximidades de la ciudad de Mons, Bélgica, es el cuartel general de nivel estratégico-militar desde el que se planean y conducen los aspectos militares de las operaciones de la OTAN.

²⁷ «British Non-Paper 'Food for Thought'», Informal Meeting of defence ministers. Rome, 29 August 2003, en *Chaillot Paper*, n.º 67, *op. cit.*, pp. 204-207.

²⁸ Charles GRANT (2003). *Op. cit.*, p. 3.

ocurriera con Francia en la operación Artemis. Tales cuarteles generales pueden ser multinacionalizados por oficiales destacados de los países UE participantes. Esta propuesta británica seguía el modelo de su Cuartel General Conjunto Permanente (PJHQ) en Northwood. Este contiene elementos del Cuartel General (HQ) de una fuerza conjunta de despliegue rápido en un teatro de operaciones con la capacidad de mandar el despliegue rápido de las fuerzas en el teatro y proporcionar continuidad de experiencia desde la fase de planeamiento hasta la de ejecución de la operación. Cuenta con unas cuatrocientas veinte personas de los tres servicios (Tierra, Mar y Aire) que se dedican, entre otras cosas, a monitorizar áreas de potencial interés operativo (es decir, susceptibles de requerir una operación militar), preparar planes de contingencia, ejercer control operacional de todos sus mandos en el exterior y conducir ejercicios conjuntos. Es un cuartel general muy pragmático concebido para uso operativo y con disponibilidad para integrar oficiales extranjeros, trabajando directamente con los oficiales de planeamiento en SHAPE (OTAN).

El planeamiento operativo francés estaba recién reestructurado asumiendo objetivos más bien ambiciosos que explícitamente se presentan como alcanzables solo a través de la aportación de la UE. Su previa división de responsabilidades entre la célula de planeamiento en Creil y la unidad operativa en Sint-Germain fue abandonada en septiembre 2002 con la creación del «Centro de Planeamiento y Conducción de Operaciones para Francia y Europa» conocido como CPCO. Su propósito es hacer planeamiento tanto en el nivel estratégico militar como en el operacional²⁹, con acceso a estructuras de Inteligencia, Vigilancia, Información y Mando (C3R) requeridos para una operación militar de gran envergadura de la UE involucrando hasta cincuenta mil efectivos. Su multinacionalización está considerada como un hecho. Se pone especial énfasis en la obtención de inteligencia, que procederá de la observación vía satélite Helios II, capaz de proporcionar imágenes en alta resolución y observación nocturna, así como a través de su programa de aviones no tripulados de reconocimiento de teatro a gran altura.

El debate terminó con un acuerdo de equilibrio plasmado en un documento firmado por británicos, franceses y alemanes³⁰ en el que todos flexibilizaron sus posturas y cedieron pretensiones. Solo se llegó al acuerdo

²⁹ Los niveles de conducción de las operaciones en la «doctrina» UE, aunque en general aliada también, son cuatro: Político-estratégico (Instituciones Europeas), Estratégico Militar (OHQ, OPSCENTRE o EU CELL at SHAPE), Operacional (FHQ desplegado en Zona Operaciones) y Táctico. Ver «EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level», European Union Military Staff, doc. n.º 10687/08. Brussels, 16 Jun 2008.

³⁰ Joint Paper by France, Germany and The United Kingdom. «European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations». Naples, 29 NOV 03. Disponible en *Chailot Papers*, n.º 67, *op. cit.*, pp. 283-284.

una vez que Blair dio garantías personales a Bush de que los acuerdos serían plenamente coherentes con la OTAN.

El documento fue aprobado tal cual por el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003 en Bruselas³¹. Así, las disposiciones acordadas implicaban un compromiso entre estas dos concepciones del planeamiento y el equilibrio entre las posturas tradicionales que mantienen Francia, Reino Unido y Alemania con respecto a la integración europea y su PCSD.

Se contemplaban dos desarrollos paralelos: una célula UE se establece en SHAPE según las líneas de la propuesta británica (documento) de 29 de agosto 2003. Esto asegurará transparencia entre la UE y la OTAN en la preparación de las operaciones que tengan lugar en aplicación de los procedimientos Berlín Plus. La OTAN también establecerá acuerdos de relación con el EMUE. Además, una célula UE autónoma de Planeamiento, que será supervisada por el alto representante y que crecerá de 30 hasta 100 personas, será establecida dentro del edificio del EMUE, situado en el centro de la ciudad de Bruselas. Esta célula, se dedicará al planeamiento de operaciones de la UE tanto civiles como militares y trabajará en estrecha cooperación con los existentes cuarteles generales nacionales, los cuales son reconocidos como la opción preferida para futuras misiones exclusivas de la UE. Bajo «ciertas circunstancias», el Consejo de la UE podrá solicitar a la Célula UE el mando y control de operaciones con componente civil y militar si no hay Cuartel General (OHQ) nacional disponible o no apropiado. La Célula trabajará en estrecha cooperación con los oficiales de enlace de la OTAN.

Aunque no será un cuartel general permanente como tal, tendrá la capacidad de establecer un centro de operaciones por una misión en particular.

El Centro de Operaciones de la UE

En el marco europeo, el planeamiento militar y la conducción de las operaciones se lleva a cabo en cuatro niveles³²:

- Se desarrolla en las instituciones de la UE, en Bruselas (Consejo, SEAE, EMUE...).
- Conducido a través del Cuartel General de la Operación (Operation Headquarters) (OHQ).
- Desplegado sobre el terreno para la conducción de las operaciones desde el propio teatro de operaciones a través de un cuartel general de la Fuerza (Force Headquarters) (FHQ).

³¹ Ver en *Chaillot Papers*, n.º 67, *op. cit.*, pp. 292-324.

³² «EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level», European Union Military Staff, doc. n.º 10687/08. Brussels, 16 Jun 2008.

- Se corresponde con los mandos componentes y niveles inferiores.

El planeamiento militar en los cuatro niveles es interdependiente y, en la práctica, a menudo estos niveles están solapados.

Como consecuencia del debate que se abrió en Tervuren y la consecuente decisión del Consejo de diciembre 2003, la gestión de operaciones militares de la UE en el nivel estratégico militar se puede hacer optando a una de las siguientes modalidades de mando y control:

- a. Operaciones militares de gestión de crisis lideradas por la UE «con» recurso a los medios y capacidades de la OTAN bajo los acuerdos Berlín Plus. En este caso, el segundo comandante supremo aliado en Europa (DSACEUR) será el primer candidato como comandante de la operación (OpCdr) y el Cuartel General estratégico de la UE (EU OHQ) se establecerá en SHAPE.
- b. Operaciones militares de gestión de crisis lideradas por la UE «sin» recurso a los medios y capacidades de la OTAN. En este caso existen dos opciones más:
 - El Cuartel General OHQ puede ser elegido entre los ofrecidos y puestos a disposición de la UE por Estados miembros³³, es decir, estos EU OHQ tienen su «HQ matriz» en un cuartel general permanente nacional de nivel estratégico-militar.
 - Para operaciones de pequeña escala (tipo Op. Artemis), especialmente cuando se requiera un enfoque civil y militar, y no haya ningún OHQ nacional disponible, entonces el Consejo puede decidir recurrir al EMUE y activar el OPSCEN como CG estratégico militar (OHQ³⁴).

Por lo tanto, los OHQ/OPSCEN no son Cuarteles Generales UE permanentes. Las instalaciones e infraestructuras del CG «matriz» nacional sí existen, pero su correspondiente EU OHQ está desactivado hasta que, en caso de que el Consejo decida que se debe emprender una operación, sea designado como OHQ y entonces se proceda a su activación.

Hasta el momento existen cinco cuarteles generales nacionales matriz que han ofrecido la posibilidad de operar como OHQ de la Unión

³³ Hasta el momento, existen cinco Cuarteles Generales nacionales que han ofrecido la posibilidad de convertirse en OHQ de la UE para el mando y control de una operación militar de la UE.

³⁴ Como concesión a los Británicos, que no aceptan la «activación» del OPSCEN, hubo que cambiar la naturaleza (operaciones pequeña escala, civ./mil. y cuando no haya OHQ nacional disponible) de este cuartel general y por ello su denominación y terminología. No se puede usar la misma denominación, OHQ, por más que el OPSCEN sea un CG del nivel estratégico militar.

Europa³⁵ para el Mando y Control de una operación militar de la UE. Solo un pequeño núcleo crítico (Key Nucleus) de personal del Cuartel General matriz permanece al cuidado de las instalaciones del OHQ y permanentemente enlazado con el EMUE y resto de núcleos críticos del resto de OHQ.

Los procesos de planeamiento avanzado y los pasos iniciales de un planeamiento operativo de respuesta a una crisis³⁶ se conducen en Bruselas (nivel político militar: SEAE, CMPD, EMUE) y, paralelamente³⁷, en ese cuartel general matriz. Una vez que, bajo Decisión del Consejo, se proceda a la activación del OHQ, existe un procedimiento de aumento que consiste en dos fases: en una primera fase, en los primeros cinco días tras la decisión del Consejo, se refuerza el núcleo crítico con una primera oleada de personal para planear la operación (IOC³⁸). En una segunda fase, dentro de los veinte días tras la Decisión del Consejo, se pretende alcanzar la capacidad operativa completa (FOC³⁹) cubriendo los restantes puestos hasta completar el total del Cuartel General.

El Cuartel General matriz del OPSCENTRE es el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EMUE) y, como el resto de OHQ, no es permanente (standing HQ) por lo que «tiene que ser capaz de activarse rápidamente para una operación»⁴⁰. Esta rapidez se asegura también a través de la existencia de las instalaciones y medios, dentro del mismo edificio del EMUE, así como de un equipo de personal del EMUE que permanentemente está dedicado al OPSCENTRE () el cual, en caso de activación, se reforzará () con personal del EMUE, y de otras instancias del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), incluyendo el Directorado para la Gestión y Planeamiento de Crisis (DGPC), la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CCPC), así como otros de la base de datos para alcanzar la IOC en cinco días tras la Decisión del Consejo de activar el OPSCEN. La FOC debe alcanzarse en veinte días. Como establece el Consejo Europeo de diciembre 2003⁴¹, el núcleo crítico «reforzado 'esencialmente' con personal del EMUE», debe-

³⁵ CG Conjunto Permanente, PJHQ (Northwood, Reino Unido), CPCO (París), Mando de Operaciones Internacionales (Roma), Mando de Operaciones de las Fuerzas de Respuesta (Ulm, Alemania) y CG del 1.º Ejército Griego (Larissa).

³⁶ Ver «EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level», *op. cit.*, y Luis SIMÓN, «Command and Control. Planning for EU military Operations», *Occasional Paper*, n.º 81, January 2010, EU Institute for Security Studies (EU ISS).

³⁷ Lo cual significa una auténtica duplicidad e implica una pérdida de calidad por su separación del proceso llevado a cabo en Bruselas.

³⁸ IOC, en inglés Initial Operational Capability, significa la capacidad mínima para poder emprender el proceso de planeamiento y producir, al menos, el concepto de la operación (CONOPS).

³⁹ FOC, en inglés Full Operational Capability, significa la capacidad de planear y conducir la operación.

⁴⁰ Brussels European Council, Presidency Conclusions, 17 and 18 June 2004.

⁴¹ Presidency note SN 307/03, 11 December 2003.

rá mantener el necesario nivel de disponibilidad. «Para ello, el personal del EMUE podría ser reforzado si fuera necesario»⁴².

Así, en función de la misión y de la proporción de personal civil o militar a desplegar en el teatro de operaciones, o en el caso de una misión civil y militar, el del OPSCENTRE podrá ser reforzado por personal civil. Su número y especialidad dependerán de la naturaleza y escala de las tareas civiles previstas.

Asimismo, «el Centro de Operaciones contará con el apoyo de los recursos y expertos existentes en el Consejo incluyendo Inteligencia, LEGAD/POLAD, Información pública, Apoyo religioso, y apoyos CIS»⁴³.

La activación del Centro de Operaciones

Las tres acciones de la PCSD que actualmente se están llevando a cabo en el Cuerno de África, la operación militar Atalanta, la misión de adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad somalíes en Uganda (EUTM Somalia) y la prevista misión civil (con expertos militares) EUCAP Nestor (anteriormente llamada Construcción de Capacidad Marítima Regional, RMCB), necesitan formar un bloque coherente en apoyo de los objetivos políticos establecidos en la Estrategia Marco UE para el Cuerno de África. Esta estrategia establece claramente el requerimiento de una acción global e integrada de la UE de forma que la UE pueda alcanzar sus objetivos políticos. Esto requiere un elevado nivel de coordinación y de interacción entre las tres acciones de la PCSD en el Cuerno de África.

Por ello, el Directorado de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD) elaboró un documento que proponía la activación del Centro de Operaciones (OPSCEN) como órgano de apoyo al Comandante de las Operaciones Civiles de la UE y al jefe de la misión civil de Desarrollo de Capacidades Marítimas Regionales (RMCB), así como para facilitar la coordinación entre las tres operaciones/misiones de la UE en el Cuerno de África.

El 23 de marzo de 2012, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE decidió la activación del Centro de Operaciones de la UE⁴⁴ con la intención de mejorar la coordinación e incrementar las sinergias civiles-militares entre las tres acciones que, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, se están desarrollando en el Cuerno de África. Esta es la primera activación del OPSCENTRE⁴⁵.

⁴² CONSEJO EUROPEO. *European Defence: NATO/EU Consultation...*, op. cit., p. 15.

⁴³ CONSEJO EUROPEO. *European Defence...*, op. cit., p. 15.

⁴⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Council Decision 2012/173/CFSP of 23 March 2012 on the activation of the EU Operations Centre for the Common security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa», *Official Journal of the European Union*, L89, 27 marzo 2012.

⁴⁵ En realidad, la primera y única vez que se activó plenamente y siguiendo los protocolos de activación fue con ocasión del ejercicio militar MILEX 07, dedicado a la validación del Centro de Operaciones.

El Consejo también nombró al capitán de navío holandés Ad van der Linde como el primer jefe del Centro de Operaciones. El capitán de navío Van der Linde tendrá un Estado Mayor dedicado al funcionamiento del Centro de Operaciones⁴⁶.

El Centro de Operaciones permanecerá activo durante dos años prolongables en caso de que así lo decida el Consejo. Según la Decisión del Consejo, el Centro de Operaciones de la UE brindará apoyo en el ámbito de la planificación operativa y la realización de las tres acciones citadas. «En este marco, el Centro de Operaciones de la UE contribuirá a facilitar el intercambio de información, mejorar la coordinación y reforzar las sinergias entre lo civil y lo militar»⁴⁷.

Los recursos humanos del Centro de Operaciones de la UE comprenderán⁴⁸:

- a) Personal facilitado por el EMUE.
- b) La unidad logística de la EUTM Somalia.
- c) El equipo de enlace de Atalanta.
- d) Personal de los Estados miembros en comisión de servicios.

Los apoyos logísticos y los necesarios para la vida y funcionamiento del Centro de Operaciones serán prestados por el EMUE⁴⁹.

El personal facilitado por el EMUE se financiará de acuerdo con las normas aplicables al EMUE. Los gastos de viaje y otros costes no cubiertos por los presupuestos de las misiones y operaciones de la PCSD respectivos correrán a cargo del presupuesto del Servicio Europeo de Acción Exterior, de conformidad con las normas de financiación aplicables⁵⁰.

El Centro de Operaciones así activado, a la medida de su misión, no tendrá responsabilidades de mando, sino que deberá respetar las cadenas de mando establecidas para cada una de las tres acciones.

Conclusión: el OPSCENTRE, embrión de una integración de defensa en la UE

La situación actual del planeamiento, mando y control de las operaciones de la UE, basada en una solución de compromiso/equilibrio con tres opciones (EU OHQ en SHAPE, los cinco OHQ nacionales y el OPSCEN), constituyen una especie de apuesta estratégica para Reino Unido, Francia y Alemania. Londres tuvo éxito tanto en abortar el proyecto de Tervu-

⁴⁶ Art. 3, «Council Decision 2012/173...», *op. cit.*

⁴⁷ Art. 2, «Council Decision 2012/173...», *op. cit.*

⁴⁸ Art. 4, «Council Decision...», *op. cit.*

⁴⁹ Art. 6, «Council Decision...», *op. cit.*

⁵⁰ Art. 7, «Council Decision...», *op. cit.*

ren⁵¹ como en minimizar el significado inmediato de la célula autónoma de la UE, además de asegurar que estará abierta a los oficiales de enlace de la OTAN. Lógicamente, la cooperación entre los dos nuevos centros europeos de planeamiento operativo, los dos vinculados a la OTAN, supone asegurar transparencia total.

Sin embargo, Londres fue incapaz de evitar la creación del Centro de Planeamiento de la UE. El OPSCENTRE es la materialización de la concepción integradora de la Política de Seguridad y Defensa de la UE. Por ello, podemos concluir que su mera existencia constituye un gran paso adelante para la autonomía de la UE.

En la constitución y naturaleza del OPSCEN existe una importante y genuina diferencia con respecto al resto de OHQ y que marca su vocación de OHQ «autónomo» europeo. Efectivamente, mientras que en el resto de OHQ el Cuartel General matriz, así como el personal e instalaciones, son eminentemente nacionales, reforzados por personal de otros estados miembros, en el OPSCENTRE, el Cuartel General matriz, personal e instalaciones son esencialmente «europeos».

De la misma manera, el apoyo logístico que asume el país anfitrión de un OHQ activado, en el caso de una activación del OPSCEN, es asumido por el Consejo. Así, al estar el OPSCENTRE en el mismo edificio que el EMUE, el Secretariado General del Consejo hace las veces de «nación anfitriona» y proporciona los apoyos en todos los recursos que pueda necesitar el Centro de Operaciones para funcionar y subsistir: alimentación, seguridad, asistencia médica, apoyo al personal (gestión de transportes, viajes, instalaciones deportivas), electricidad, agua, etc.

Por ello, podemos concluir que mientras los OHQ suponen un ejemplo de «cooperación» interestatal, el OPSCEN representa una capacidad con vocación «supranacional».

Finalmente, su principal virtud radica en su potencialidad. Efectivamente, como la actual activación «a la medida» del OPSCEN viene a evidenciar, aunque este OPSCEN no está siendo un órgano de mando y control, se valora muy positivamente su activación como embrión de una futura capacidad permanente de planificación y conducción de todas las operaciones militares y/o civiles de la PCSD a nivel estratégico militar.

Decíamos en la introducción que el proceso de integración avanza forzado por la necesidad, la cual acaba imponiéndose sobre intereses y vi-

⁵¹ «Y aquí pareció ponerse punto y final, por el momento, a la idea de una 'unión europea de defensa' (UED), si bien sus cuatro partes constitutivas esenciales, descritas por franceses y alemanes en su cumbre bilateral de enero, pasaron íntegras al borrador del Tratado de Constitución: la Agencia de Armamentos, las cooperaciones reforzadas en el área de defensa, la «Cláusula de solidaridad mutua» y la mejora de las capacidades militares», en BLESÁ. *Op. cit.*, p. 462.

siones estratégicas nacionales. Por un lado, las lecciones aprendidas del actual sistema basado en tres opciones, y, por otro lado, acontecimientos internacionales, como el terremoto de Haití o la crisis Libia, evidencian la necesidad de una capacidad de planeamiento y conducción permanente de nivel estratégico-militar en Bruselas, formando un todo o al lado de la ya existente para las misiones civiles, lo que permitiría resolver las deficiencias observadas en el sistema de mando y control militar vigente en la UE⁵² y facilitaría la cooperación y la sinergia entre los elementos militares y los órganos de la UE, principalmente con aquellos no directamente relacionados con la gestión de crisis.

Es cierto que para los británicos la activación del OPSCENTRE para una operación de la UE es una línea roja que nunca habían permitido traspasar, por lo que inicialmente podría pensarse en que el OPSCENTRE es algo meramente decorativo. Pero también es cierto, como los propios británicos reconocen (de ahí su vehemencia en rechazar toda propuesta de activación del OPSCENTRE), que «el gusano está ya en la fruta y crecerá»⁵³.

⁵² Falta de continuidad en el planeamiento militar entre el EUMS y el OHQ, lentitud del proceso, duplicidades de planeamiento (Bruselas y nacional), dependencia de los OHQ nacionales que pueden vetar el uso de su OHQ, coste del mantenimiento en *stand by* de los cinco OHQ nacionales, imposibilidad de llevar a cabo operaciones de respuesta rápida (*battle groups*) en los tiempos ambicionados por la UE, distancia geográfica entre Bruselas y el OHQ activado que obstaculiza la comunicación, deficiencia en la cobertura de los puestos de los OHQ –tanto en cantidad como en calidad–, pérdida de «memoria institucional conocimiento corporativo» cada vez que se desactiva el OHQ y duplicidad con la cadena civil.

⁵³ Expresión utilizada por un oficial de la representación militar británica en la UE para explicar la postura británica de permanente veto a cualquier referencia que directa o indirectamente supusiera una activación del OPSCENTRE o su reconocimiento como un cuartel general de la UE en el mismo nivel que los otros cinco OHQ nacionales. Esta expresión fue dicha al autor de este capítulo en el marco de una reunión del ECAP PG n.º 5 Training EU HQs en París, julio 2006.

Iniciativas «Pooling and Sharing». El caso del Mando de Transporte Aéreo Europeo

Rubén García Servert
General de brigada
Jefe de la División de Planes
del Estado Mayor del Ejército del Aire

Capítulo cuarto

Introducción. Impacto de la crisis económica en los conceptos y en las mentalidades

La pregunta permanece en el fondo del debate siempre que se habla del proyecto europeo, ¿por qué arrastra los pies? Este debate surgió el primer día entre los componentes del equipo de redacción de este libro. Desde una fe profundamente europeísta, que compartimos, nos intrigan los motivos que hacen que el europeísmo subyacente en Europa encuentre trabas de todo tipo a la hora de manifestarse en hechos concretos. Un estudio profundo de esta problemática desborda el alcance de este trabajo colectivo, pero se manifiesta cada día más pertinente. ¿Por qué el proyecto europeo no avanza con claridad?

Y, sin embargo, detectamos pequeños pasos que dan vida a esa tendencia de fondo que reclama más Europa. El incrementalismo funcionalista sigue siendo la herramienta y tal vez el horizonte de la Unión Europea. Aunque nos pese. Puestos a ver el vaso medio lleno, sí se aprecian avances limitados en una coyuntura que se me antoja favorable para mayor unión entre los europeos.

Aún así, no es tarea sencilla sentirse optimista ante los progresos de la construcción europea en estos últimos años. Es evidente que la crisis económica que padecemos pone en cuestión los esquemas esenciales

sobre los que pivotaban nuestras estructuras políticas y nuestra forma de ver el mundo.

No es en absoluto ajena a esta puesta en cuestión la propia Unión Europea, máxime cuando la percepción a nivel de calle es que la Unión no ha sabido estar a la altura de los retos planteados. Se abre paso incluso una opinión que acusa a la Unión de ser parte del problema. Quizá las esperanzas puestas en el euro como motor de la integración europea se convierten ahora en críticas ante la incapacidad de la política europea para dar una respuesta coherente a la crisis económica.

Lo peor de todo lo anterior es la sensación de desánimo, de proyecto fracasado, que deja a la Unión a los pies de los caballos.

En un momento como el descrito, el grupo de trabajo ha decidido, desde un confesado fervor europeísta, intentar dar pie a la esperanza, buscando en el ambiente realizaciones concretas que muestren, más allá de las cansinas palabras, si algo se mueve en el área de la seguridad y de la defensa hacia mayor integración. Se trata de examinar el proyecto europeo con el solo fin de detectar si sigue vivo, desde una perspectiva científica, buscando síntomas contrastables de supervivencia.

Y la realidad es que el proyecto late en el corazón de Europa. Subyace un sentimiento de aventura común que, en medio de las dificultades, y acosado por intereses externos, da pie a la esperanza.

El tema de fondo es que una Europa grande y unida es un proyecto que molesta en otras latitudes por razones obvias. La cuestión aquí, sin embargo, era y es interna, y convendría empezar a plantearla en los medios con claridad meridiana.

Las tendencias centrífugas de la crisis, que llevan a los países europeos a una renacionalización, a un repliegue sobre sí mismos, hacen a Europa presa fácil de los centros de poder financiero, nos colocan como espectadores de nuestro propio destino.

Desde un punto vista global, la respuesta razonable a la crisis no puede ser otra que más Europa, y para ello convendría empezar a arrinconar a los apóstoles del interés nacional, que, llevado al extremo, nos condena a la irrelevancia.

Por eso es hora de grandes declaraciones simbólicas y es hora de grandes liderazgos en Europa, que tanto se han echado de menos. Dos ejemplos de lo que sería imprescindible y que, lamentablemente, no ocurre:

- Los rescates son un mecanismo vital para algunos países de la Unión, pero el motivo último que los justifica no debiera presentarse como económico, sino como simbólico. Hay que explicar al gran público que hay que rescatar a Grecia no solo porque su salida del euro pueda ser económicamente negativa para los demás socios,

sino, sobre todo, porque no se puede dejar a su suerte a un socio europeo. Grecia es Europa y estamos dispuestos a morir a su lado, o no existe Europa.

- La reticencia, incomprensible desde todo punto de vista, de los líderes europeos a la emisión de eurobonos, que supondría una puesta en común de riesgos, muy coherente con la esencia del proyecto europeo. Esta emisión podría estar acompañada de la batería de medidas que se considerase oportuna, pero la exclusión de una tal emisión es, conceptualmente, un termómetro claro de que el proyecto europeo no ha sido jamás comprendido.

Hemos dejado el proyecto Europeo en manos de políticos, economistas y diplomáticos defensores a ultranza del interés nacional a corto plazo, cuando lo que de verdad necesitábamos eran estadistas de visión larga, capaces de ilusionar y proponer sacrificios hoy para poder soñar mañana.

En respuesta a la pregunta sobre si la construcción europea sigue viva traigo a colación un concepto y un ejemplo concreto de cooperación europea.

El concepto es el conocido como «*Pooling and Sharing*» de capacidades en el marco de la Unión Europea.

El ejemplo es un proyecto que se me antoja de gran calado, que consiste en el embrión de un mando de transporte aéreo europeo que, por las razones que expondré más adelante, podría ser un ejemplo relevante de iniciativas con futuro, en las que se comparte soberanía. Un ejemplo de construcción política europea en el más genuino método funcionalista.

La iniciativa «*Pooling and Sharing*» de la unión europea

La Defensa nunca fue ajena a la integración europea. Desde hace décadas militares de los países de la Unión comparten Cuarteles Generales, misiones y objetivos.

A este espíritu de Alianza, se une ahora una situación económica que empuja a una puesta en común de medios y capacidades.

En este marco ha visto la luz la iniciativa «*Pooling and Sharing*» de la Unión Europea, que promueve proyectos concretos de puesta en común de capacidades, con un espíritu práctico y una voluntad común.

La creación de la Agencia Europea de Defensa (EDA)¹, en 2004, puso en marcha una colaboración sistemática europea en el desarrollo de capacidades de defensa, promoviendo la armonización de requisitos y ofreciendo un marco estable de colaboración en proyectos. Todo ello en busca

¹ Agencia Europea de Defensa, European Defence Agency (EDA).

de un mayor desarrollo de la base industrial y tecnológica de defensa en Europa, a través de una estructura estable que dé cuerpo a los trabajos de las reuniones a nivel ministerial, de responsables nacionales de armamento o de expertos. Esta puesta en marcha del mecanismo fue ratificada posteriormente en el texto del Tratado de la Unión Europea².

La agencia pone a disposición de los países asesoramiento técnico y de gestión, y apoyo legal y administrativo a los proyectos. El objetivo es reducir al máximo la fragmentación del mercado de defensa europeo, para explotar al máximo las capacidades propias. Los mecanismos para lograrlo son diferentes modelos de P&S (Cooperación regional en capacidades, especialización, etc.). La EDA propone a los Estados modelos genéricos de cooperación, y el apoyo administrativo anteriormente descrito.

² Art 42.3 TUE: «Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la Política Común de Seguridad y Defensa. Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. La Agencia, en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada «Agencia Europea de Defensa»), determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares».

Art. 45 TUE: «La Agencia Europea de Defensa a que se refiere el apartado 3 del artículo 42 estará bajo la autoridad del Consejo y tendrá como misión:

- a) contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros;
- b) fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;
- c) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;
- d) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas;
- e) contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares.

2. Podrán participar en la Agencia Europea de Defensa todos los Estados miembros que lo deseen. El Consejo adoptará por mayoría cualificada una decisión en la que se determinará el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia. La decisión tendrá en cuenta el grado de participación efectiva en las actividades de la Agencia. Dentro de esta se constituirán grupos específicos, formados por los Estados miembros que realicen proyectos conjuntos. La Agencia desempeñará sus funciones manteniéndose, en caso necesario, en contacto con la Comisión».

El modelo de estas cooperaciones es P&S, aunque se permite que los países opten por modelos alternativos. Quizá la mayor ventaja de este sistema es que permite cooperación desde los inicios del proceso de desarrollo de las capacidades.

Como consecuencia de la Decisión del Comité Director de la Agencia de 23 de mayo de 2011, se publicó un informe en el que se detalla la situación de la iniciativa y que va a ser la base de mis comentarios en este apartado.

La razón de ser del «Pooling and Sharing»

Desde el final de la Guerra Fría, con los conocidos dividendos de la paz, asistimos a un proceso en el que los presupuestos de defensa de los países europeos han sufrido continuos recortes. España es un caso especial, porque los recortes en nuestro país han sido permanentes desde los años 80. En nuestro caso, la crisis económica actual se superpone a una tendencia de largo recorrido, acelerando un proceso de recortes ya en marcha.

En estas últimas décadas, al tiempo que esta tendencia al recorte se consolidaba se profundizaba en la cooperación multinacional en el exterior.

Este estado de cosas es la base sobre la que se fundamenta la iniciativa «Pooling and Sharing» de la Unión Europea: Fuerzas Armadas de países europeos, cada día más interoperables en procedimientos y capacidades, habituadas a desplegar juntas en misiones multinacionales, se ven sometidas a restricciones presupuestarias estrictas. La pregunta es inevitable, ¿no sería posible poner en común determinadas capacidades?

Un hecho adicional que lleva a hacer la iniciativa digna de estudio son las importantes lagunas en capacidades críticas que se ponen de manifiesto cada vez que se pone en marcha una operación internacional. El ejemplo de Libia no puede ser más elocuente. Es decir, no solo existen capacidades duplicadas, sino que además hay capacidades imprescindibles de las que no dispone, en cantidad y calidad suficientes, ninguno de los aliados europeos, lo que obliga a recurrir a las capacidades norteamericanas.

Todo ello agravado por un escenario económico que obliga a las naciones a abandonar cada día más capacidades tanto existentes como potenciales.

Sobre esta base conceptual se han ido poniendo en marcha una serie de actividades de «Pooling & Sharing» en Europa, de las cuales solo unas pocas han cuajado por ahora en proyectos concretos a desarrollar en conjunto, y a menudo limitándose a aspectos concretos del ciclo de vida de la capacidad. La iniciativa no se ha consolidado todavía plenamente, como veremos más adelante. La iniciativa P&S opera en

cuatro áreas principales: adquisición, mantenimiento, entrenamiento y operación.

Las iniciativas en desarrollo adolecen de una cierta falta de profundidad y, además, el número de países participantes en ellas está siendo muy limitado. Conviene resaltar en este punto que, aunque las diversas iniciativas P&S están abiertas a todos los países de la UE, la participación en ellas es voluntaria. Su modelo jurídico de fondo es el de una cooperación reforzada.

Además, pocos programas se han atrevido a armonizar requisitos civiles y militares. En este punto se anticipa una tendencia que, incluso a nivel nacional, deberá imponerse más pronto que tarde, favorecida por el entorno de austeridad presupuestaria, la concentración de medios y la multiplicidad de misiones; es decir, la unidad de acción del Estado, que exigirá eliminar duplicidades y explotar al máximo sinergias.

Hoy en día, lo que vale para una operación militar tiene normalmente aplicación también en el ámbito civil, lo que debiera evitar, con una correcta gestión de los medios públicos, tener que duplicar medios y capacidades. Es esta un área que habrá que explorar en los próximos años, con objeto de lograr la máxima eficiencia de cada euro que el Estado dedica al área de seguridad, eliminando, de una vez por todas, esa barrera artificial que tiende a separar los ámbitos de la seguridad y la defensa.

Marco teórico de encaje del «*Pooling and Sharing*»

Las ventajas evidentes, desde los puntos de vista operativo (más posibilidades de hacer más cosas), económico (ahorro de recursos) y de eficiencia (explotación de capacidades excedentes), chocan inmediatamente con los inconvenientes expuestos y los que se analizarán más adelante, aún por superar.

Lo que sí es imprescindible, por pura lógica y por el diseño del mecanismo, es que la cooperación empiece lo antes posible en el proceso de planeamiento de las capacidades. Por eso la EDA ha puesto en marcha el Plan de Desarrollo de Capacidades (Capability Development Plan) que debe ser el documento rector del proceso y, para ello, es imprescindible que los países miembros presten plena colaboración, poniendo de manifiesto sus prioridades más allá de la aprobación formal del documento.

Aunque el P&S es una iniciativa con profundas connotaciones políticas, por las razones que se analizarán más adelante, necesita estar basada y dirigida por requisitos militares, para asegurar resultados tangibles. Por ese motivo, los análisis sobre su progreso se llevan a cabo por parte del Comité Militar y del Estado Mayor Militar de la UE.

Se trata de evitar caer una vez más en un error habitual en el marco de la UE, consistente en anteponer el aspecto político de las iniciativas a su

puesta en marcha práctica. Se crean así frecuentemente magníficos proyectos desde el punto de vista político, inviables desde el punto de vista militar, y ello por razones prácticas o por el hecho, mucho más grave, de falta de voluntad política a pesar de las grandilocuentes declaraciones.

Expuesto todo lo anterior, no cabe duda que será más fácil un P&S de temas logísticos, mantenimiento o entrenamiento que el que esté basado en el empleo de capacidades operativas. El tiempo dirá hasta dónde puede llegar la iniciativa, pero es justo reconocer que una armonización en aspectos logísticos y de preparación del personal podría ser un paso de gigante por sí mismo y acomete un tema de profundo calado, ya que marcaría una diferencia cualitativa entre la armonización promovida por la UE de la preconizada por la OTAN³, que tiende a ir más orientada a la operación que a cuestiones de adquisición, mantenimiento y entrenamiento.

Un valor añadido de la iniciativa, tratándose de una cooperación reforzada, es la cooperación regional entre países próximos, más susceptibles de compartir intereses y visión de las capacidades de defensa. Quizá el éxito de la iniciativa pueda residir, como se ha relatado anteriormente, en un pragmatismo y una falta de ambición desmedida que la haga más verosímil.

1. Marco legal y financiero

Se ha comprobado repetidamente en todas las iniciativas europeas que no basta un tratado, un marco legal, como sustituto de voluntad política. Lo anterior no supone que la firma formal de un compromiso legal y financiero sea irrelevante, pero es cierto que una iniciativa como P&S, que toca cuestiones de soberanía, necesita un substrato político, legal y financiero incontestables.

Ser conscientes de lo anterior supone acometer los tres prerequisites para que la iniciativa pueda tener éxito.

Se debe empezar por poner en común las complejas normativas nacionales en materia de seguridad y defensa. Las diferencias en este punto entre las normativas de aeronavegabilidad o las normativas nacionales sobre munición son ejemplos claros. Es muy difícil imaginar un proceso profundo de puesta en común de todo el ciclo de vida de determinadas capacidades si hay que sortear las complejas y discordantes legislaciones nacionales.

Pero es que, además, es imprescindible acordar reglas claras de financiación de las capacidades, y no solo de su adquisición, sino de todo su

³ Es el caso de las iniciativas puestas en marcha por la Alianza bajo el paraguas conceptual de la Smart Defense, tal y como fue aprobada en la cumbre de Lisboa de 19 y 20 de noviembre de 2010.

ciclo de vida. Puede haber grandes ahorros y eficiencias, pero también van a ser necesarias inversiones millonarias. Un marco claro financiero y de inversión es también absolutamente esencial para que el P&S tenga una mínima posibilidad de éxito. En este punto conviene recordar la no siempre virtuosa experiencia de los programas europeos de cooperación industrial, ahogados frecuentemente por los intereses nacionales, normalmente industriales, a corto plazo.

Si Europa va a tomarse algún día en serio la cooperación en cualquier área va a ser imprescindible, además de la tan comentada armonización fiscal, coordinar los ciclos presupuestarios.

Por fin, aparece un requerimiento mucho más sutil para el progreso adecuado del P&S. Las opiniones públicas europeas han de salir lo antes posible de esa dinámica que lleva a considerar la inversión en defensa como un gasto puro. Quizá parte del problema reside en computar el gasto en el presupuesto de defensa y los retornos como beneficio industrial ajeno a defensa. El papel de la inversión en defensa para una equilibrada I+D+i nacional necesita llegar al gran público. Nada de lo expuesto en este capítulo, como ya se ha comentado, tiene sentido si el P&S se contempla solamente como un artificio capaz de seguir ahorrando gasto en defensa.

2. Consideraciones industriales

Todo lo comentado nos lleva a un aspecto esencial del P&S, el tema industrial. Superado parcialmente el espejismo de intentar sostener un tejido industrial completo de defensa en cada país europeo por separado. Superado igualmente el mito de una unificación de toda la industria de defensa del continente, al estilo de los grandes *clusters* aeronáuticos, cuyas ventajas concretas para las industrias nacionales están aún por evaluar en detalle, se abre una nueva metodología con el P&S, que corrigiendo errores pasados, puede ser la iniciativa industrial de referencia en Europa.

El mecanismo de base, en forma de cooperaciones reforzadas, y la armonización de requisitos, legislaciones y marcos financieros pueden abonar el terreno a una colaboración que no tiene necesariamente que suponer fusión o absorción industrial. Conviene en este punto también ser particularmente riguroso, porque la experiencia reciente nos dice que cuando determinados países europeos han hablado de industria de defensa europea han querido decir mercado para su industria nacional, al abrigo de la competencia norteamericana. O sea, de nuevo interés nacional a corto plazo vestido de europeísmo, que tanto daño ha hecho a la credibilidad de los programas de cooperación europea.

Se abren ante nosotros nuevos modelos de cooperación industrial como la externalización a través de «partenariados» publico-privados o *leasing*

de capacidades, que convendrá analizar con realismo y acometer solo cuando prueben su ventaja respecto a modelos más tradicionales, en un momento en el que la crisis económica obliga a priorizar en la medida de lo posible, procesos orgánicos, más baratos sin posible discusión. Se acerca un nuevo escenario en el que una concurrencia más abierta, como método para reducir costes, en permanente colaboración con las capacidades orgánicas, aparece cada día como el escenario más probable.

3. *Los problemas del «pooling and sharing»*

En el informe que se ha expuesto en los párrafos anteriores se ponen en evidencia algunas de las limitaciones que el proceso de P&S presenta en su desarrollo.

El principal problema es de mentalidades. La defensa, como ámbito del núcleo central de la soberanía de los Estados, no ha sido terreno fácil para la interdependencia, que exige una cultura de confianza mutua no siempre sencilla de conseguir. Para los responsables en el ámbito de la seguridad y la defensa, el P&S no es algo natural, exige violar mentalmente algunos paradigmas, como el acceso seguro y sin intermediarios a las capacidades esenciales.

En otro punto de este trabajo, llevaré el argumento hasta sus últimas consecuencias, pero es evidente que una iniciativa como el P&S requiere infraestructura política, federalismo. Ello porque exige una puesta en común de soberanía. Las capacidades a las que se renuncia nacionalmente, y que se ponen en común con los aliados, no estarán plenamente disponibles en el futuro. Por tanto, más allá de la necesaria evolución de las mentalidades, hay objetivamente un obstáculo infranqueable en el corazón mismo del P&S que habrá que superar para que la iniciativa consiga plena vigencia.

Un segundo ámbito de problemas es la necesidad de resultados en términos de capacidades disponibles y de ahorros significativos. Lo anterior no es siempre evidente. Hacen falta resultados prácticos más allá de las meras declaraciones teóricas. El tema de fondo es que una cooperación seria en el desarrollo de capacidades a futuro exige tiempo. No es una iniciativa a corto plazo y esto está reñido con la ambición política por los resultados a corto plazo y las necesidades de ahorro derivadas de la actual coyuntura económica. Esta limitación retiene a las naciones a la hora de decidir efectuar inversiones a corto plazo en programas multinacionales de dudosa eficiencia

Por tanto, lo sensato sería una aproximación lenta, paso a paso, difícilmente aceptable por las razones comentadas. Además, subsiste la sospecha de que la iniciativa sea una disculpa no bien explicada, para justificar reducciones y reestructuraciones adicionales del dispositivo de defensa.

Sin embargo, es un hecho que la situación de partida nos presenta una fragmentación caótica en las capacidades de defensa de los países europeos, que hacen al conjunto ineficiente y difícilmente interoperable. Es el caso de desarrollos total o parcialmente nacionales, mantenimiento nacional y frecuentemente basado en criterios no compatibles, personal, entrenamiento, doctrina de empleo, etc.

En un entorno estratégico que contempla operaciones multinacionales, con la interoperabilidad como prerequisite, la armonización se antoja imprescindible en todas las áreas mencionadas, incluso en ausencia de restricciones presupuestarias. Se trata, pues, de una mejora imprescindible de eficiencia, y no solo un tapar las vías de agua que dejan a la vista las capacidades arrinconadas por la crisis económica.

En tercer lugar, hay dificultades prácticas nada desdeñables, como la necesidad de armonizar procedimientos, idioma de operación y legislaciones. Solo cabe la puesta en común de medios si su utilización permite una interoperabilidad exquisita.

Adicionalmente, es una exigencia insoslayable la coherencia de las Fuerzas Armadas de los distintos socios, de forma que no sobre o no falte a todos lo mismo. Compartir medios exige, como prerequisite, un planeamiento de conjunto, al que tan reticentes son los Gobiernos, las Fuerzas Armadas y las industrias nacionales, por evidentes intereses nacionales.

Un quinto grupo de dificultades deriva de la necesaria salvaguarda por parte de los distintos socios de una capacidad de respuesta autónoma o contra amenazas no compartidas, directamente proporcionada al análisis que cada país haga de la amenaza.

Pero la gran dificultad es de índole política y hace referencia a la transferencia de soberanía implícita en la puesta en común de los medios. Cada país, renunciando a determinadas capacidades, queda en manos de la nación o grupo de naciones que ponen a disposición de la primera sus medios (*sharing*).

Además, la nación o naciones que aportan medios (*poling*), quedan, hasta cierto punto, presas de sus compromisos. Si estos compromisos han de ser irrenunciables, la cesión parcial de soberanía es, en este caso, también evidente. En definitiva, existe un problema de falta de confianza en un sistema que actualmente no garantiza la disponibilidad asegurada (concepto *assured availability*) de la capacidad en cuestión por parte de la nación que la necesite por distintos motivos.

Por fin, en paralelo al asunto de la soberanía existe el de la responsabilidad en la ejecución de las operaciones. Si bien hasta ahora era medianamente claro qué país es responsable de cualquier tipo de acción, una vez las capacidades estén puestas en común será más difícil establecer la cadena de decisiones que autoricen las acciones y dirimir las consiguientes responsabilidades.

Pero, en todo caso, debe quedar claro mi punto de vista sobre la imposibilidad de éxito del «*Pooling and Sharing*», sin una previa infraestructura política que haga de las puestas en común de medios y capacidades un mecanismo más de un ente supranacional, federal o confederal.

Un caso práctico: el European Air Transport Command (EATC)

Ya desde hace algunos años, las necesidades operativas en el terreno y una no disimulada voluntad de compartir medios y capacidades habían hecho que, en el ambiente aéreo europeo, se abriera paso la idea de un mando de transporte común, que manejara los aviones de transporte de determinados países como un ente único.

La crisis económica y las sucesivas reducciones presupuestarias en defensa en los países europeos, han servido de estímulo para que la iniciativa viera la luz. De esta forma, tras cuatro años de desarrollo previo, la sede del European Air Transport Command (EATC) fue inaugurada en Eindhoven el 1 de septiembre de 2010 por sus cuatro países miembros: Francia, Alemania, Bélgica y Holanda. Alcanzó la capacidad operativa inicial en mayo de 2011 y espera obtener la capacidad operativa final a finales de 2012. El siguiente paso será la firma del Tratado fundacional, prevista para 2014. Luxemburgo será pronto el quinto país, por haber iniciado ya el proceso de ingreso en la Organización.

España ha venido demostrando su interés por esta iniciativa desde 2007, teniendo destinado en la actualidad a un oficial que está trabajando en el EATC en calidad de observador como contribución nacional voluntaria.

El EATC se asienta sobre dos pilares fundamentales, uno operativo y otro funcional, para asegurar la máxima interoperabilidad y el mayor nivel de eficiencia no solo en el empleo operativo de los medios, sino también en aspectos tan sensibles como la logística y el adiestramiento.

Ello lleva asociado una cesión parcial de soberanía nacional con el fin de poder compartir unidad de mando y control multinacional sobre los medios aéreos que cada país miembro desea transferir, así como un modelo nuevo de organización, al integrarse el EATC en las estructuras nacionales como agencia de enlace entre el jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire respectivo y las unidades de transporte. Los Estados miembros mantienen solo el control de movimientos de los medios cuya transferencia ha sido revocada o de los no transferidos.

En el momento de escribir este artículo, los Países Bajos tienen transferida el 100% de su flota de transporte aéreo (7 aviones), Alemania el 77% (59 aviones), Bélgica el 57% (11 aviones) y Francia el 52% (56 aviones). Está previsto que Bélgica transfiera próximamente la totalidad de su flota (VIP incluidos) y que Alemania y Francia hagan lo mismo con todos los A400M, conforme entren en servicio, a partir de 2013. El empleo com-

partido de estos medios aéreos está evolucionando positivamente año tras año, habiéndose realizado en 2011 cerca de 8.000 misiones que han supuesto cerca de 50.000 horas de vuelo y más de 300.000 pasajeros y 22.000 toneladas de carga.

En cuanto al personal, el número total con el que se ha alcanzado la IOC es de 156 personas, destinadas en la sede del EATC en Eindhoven, de las cuales el 42% pertenecen a Alemania (65), el 28% a Francia (44), el 15% a Bélgica (23) y el 15% a los Países Bajos (24). Para la FOC se estima que el personal destinado en el EATC no supere las 190 personas, si bien la instalación está dimensionada para un máximo de 220. Su presupuesto anual es de 3,7 millones de euros repartidos de forma proporcional, aunque no exacta, a esos porcentajes, que quedan amortizados con creces por los ahorros derivados de un planeamiento común de las misiones de transporte.

Valoración de la iniciativa

La iniciativa desarrolla y optimiza el empleo operativo del elemento clave de la proyección estratégica, el transporte militar. Una adecuada gestión de estos medios significará una mayor independencia de Europa a la hora de lanzar y sostener operaciones fuera de sus fronteras.

No en vano las carencias más críticas identificadas en el proceso de planeamiento estratégico de la Unión Europea (UE) corresponden a las áreas de desplegabilidad, supervivencia y superioridad en la información. En particular, la ampliación de las misiones recogidas en el «Helsinki Headline Goal (HLG) 2010» incrementan considerablemente los requisitos del transporte estratégico.

En paralelo, pero directamente relacionada con el EATC, en abril de 2003 los jefes de Estado y de Gobierno de Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo acordaron conjuntamente crear una unidad de transporte aéreo estratégico equipada con A400M (European Air Transport Fleet, EATF⁴). La declaración de Tervuren decía: «A largo plazo, prevemos crear, con aquellos estados partícipes en el programa A400M, una unidad común de transporte aéreo estratégico y colocar esta unidad bajo el Mando Europeo de Transporte (EATC)». Un compromiso similar fue reafirmado en

⁴ La iniciativa de la EDA para una EATF, unidad multinacional de transporte aéreo, que tiene por objetivo mejorar la capacidad de transporte aéreo estratégico de la UE. Esta iniciativa es un programa de alta prioridad de dicha Agencia que contribuye de manera directa para el reforzamiento de la cooperación en el ámbito de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Para ello, la EDA se ha embarcado en el desarrollo de un modelo combinado para la constitución de una EATF basada en el A400M aunque ampliada a otros medios de transporte, en el cual se pretende crear un *pool* de contribuciones en especie, ya sea de aviones u horas de vuelo.

2005 por los ministros de Defensa de Francia y Alemania en la declaración final del Consejo Franco-Alemán de Defensa y Seguridad «Francia y Alemania perseguirán su objetivo de crear finalmente un escuadrón de transporte aéreo común».

La iniciativa, desde su origen, huyó deliberadamente de ampliaciones excesivas que dificultasen la gestión de los medios de transporte, requirieran un excesivo número de personal para conseguir un efectivo reparto de los medios puestos en común y, sobre todo, difuminaran la fuerza del compromiso. En este tipo de iniciativas es esencial encontrar un punto de equilibrio entre ampliación y profundización, para evitar algunos de los errores vividos en la reciente historia de la propia UE.

Igualmente no se debe olvidar que esta iniciativa es una iniciativa militar para maximizar el rendimiento de las flotas de transporte militares y, por lo tanto, su liderazgo debería seguir siendo militar, en la medida en que se centre en los resultados prácticos, sin negar el evidente valor político y simbólico que trae por añadidura.

Por lo tanto, si la realidad sigue la línea marcada por los planes vigentes, el EATC llegará a constituirse en el mejor ejemplo real de *pooling & sharing* y ejercerá el mando y control sobre una futura unidad de transporte europea (EATF) y dirigirá el entrenamiento de estos medios en el marco de otra iniciativa, el European Air Transport Training⁵ (EATT).

Todo ello alcanzará pronto su mayor desarrollo con la llegada del A400M. En suma, el EATC llegará a constituirse en un ejemplo claro de iniciativa política con resultados concretos, en términos de eficiencia y de eficacia, lo cual es una excepción en comparación con otras muchas iniciativas, tal vez más ambiciosas, pero que no han revalidado su valor en la práctica.

Los A400M permitirán a los países EATC unir las capacidades suficientes (*pooling*) para hacer frente a todas sus necesidades, y proporcionar a otros países EATF (*sharing*) los medios de transporte que necesiten a cambio de compensaciones económicas o en especie.

A más largo plazo (2020+) se aprovecharían todas las sinergias multinacionales para generar importantes ahorros económicos, entre ellos no verse obligado a una costosa externalización en servicios de transporte

⁵ España ha acogido el primer entrenamiento de transporte internacional a nivel europeo. El European Air Transport Training 2012 (EATT12), ejercicio multinacional de transporte aéreo, ha sido un éxito sin precedentes en el marco de la Agencia Europea de Defensa. Así ha sido catalogado por sus responsables tras su celebración en la Base Aérea de Zaragoza desde el 04 al 15 de Junio de 2012. Se puede afirmar que el objetivo fundamental de «entrenar juntos para operar juntos» ha sido brillantemente alcanzado. El EATT 12 ha sido un claro exponente de la iniciativa de «Pooling and Sharing» y será mostrado en los distintos foros internacionales donde acuda la EDA como un ejemplo a seguir.

de personal y carga con compañías civiles, en horas de vuelo para adiestramiento de las tripulaciones, ya que la mayoría de ellas serían sustituidas por horas de vuelo de operación, y en compensaciones de servicios realizados a terceros países⁶.

Postura española

España ha manifestado su interés por integrarse en el EATC como miembro de pleno derecho. Esta decisión debiera estar confirmada antes de que el A400M empiece su andadura operativa en Francia en 2013.

El EATC sostiene, a través de sus representantes, que el ingreso de España añadiría un gran valor a la organización por ser miembro importante de la UE y estar fuertemente comprometida con la PESC, su participación en misiones OTAN y UE, en EATF y EATT, ser miembro de ATARES⁷ y futuro usuario de A400M, tener capacidad de reabastecimiento en vuelo y disponer de una posición geográfica idónea para constituir un *hub* para rutas con África y América.

El hecho de que la firma del Tratado vaya a realizarse en 2014, abre la oportunidad de que España pueda adelantarse a la misma y pertenecer como país fundador junto con los otros cinco. Ello supondría, en el corto plazo, garantizar que los intereses nacionales quedasen reflejados en el Tratado, utilizar sus medios para resolver importantes carencias actuales de transporte y estar perfectamente informado de la problemática generada por la operación, adiestramiento y sostenimiento del A400M en países que, como Francia, recibirán su primer aparato tres años antes que España.

Se considera como mejor opción la de ingresar inicialmente en el EATC con un reducido número de personal y una transferencia de pocos medios aéreos. Este compromiso podría aumentarse de manera gradual hasta llegar a consolidarse en 2020, año previsto para que el primer escuadrón de A400M alcance la capacidad operativa final, con una transferencia final de medios aéreos bien negociada y una plantilla ajustada,

⁶ Se estima que la vida operativa de los actuales medios civiles de transporte de carga no irá mucho más allá de la completa entrada en servicio del A400M (año 2020).

⁷ ATARES es un acuerdo multinacional que pone en marcha un mecanismo de compensación que permite suplir las carencias operativas que se producen en un determinado momento gracias a la disponibilidad de medios de otras naciones. Se consideran capacidades objeto de intercambio: transporte aéreo de personal y material y reabastecimiento en vuelo, si bien se está abierto a otras capacidades. El Programa está regulado por un *technical agreement* entre ocho países signatarios firmado en 2001, abierto a otros países interesados. (En la actualidad 17 países son signatarios de la Enmienda 18). El ATARES TA establece un sistema de contabilidad basado en la hora de vuelo del C-130, comparando el valor de la hora de vuelo de otros medios en relación a la hora de vuelo del C-130.

pero suficientemente posicionada, para estar en condiciones de poder liderar el EATC con Francia y Alemania.

A partir de 2016 este número de personal podría ir progresivamente aumentándose hasta llegar a 2020 con una plantilla final suficientemente equilibrada que, en cualquier caso, supondrían un gasto inferior a un millón de euros anuales a partir de 2020. Lógicamente, con la entrada en servicio de los A400M la rentabilidad económica de una gestión en común de los medios europeos será cada vez mayor.

El proceso para que España sea miembro fundador de esta iniciativa está en marcha, al tiempo que está en vías de confirmar con el resto de socios la hoja de ruta más conveniente para nuestro país y para todos los miembros del EATC.

¿Habrá una unión europea en defensa?

No me resisto, como colofón a este breve artículo, a dar mi opinión a esta pregunta fundamental, que es la que subyace a todo este trabajo colectivo. La pregunta es pertinente, pero la respuesta no es fácil, porque está sujeta a muchos condicionantes.

Vaya para empezar una primera reflexión: si la UE es la suma de los intereses nacionales de sus estados miembros, no habrá defensa europea.

Quizá la anterior afirmación explica por sí sola el porqué de tan limitado avance de la construcción europea en este tema.

Avanzar en defensa, como se ha explicado en este artículo, presupone poner en común soberanía y, por ello, hace falta un proyecto compartido, una ilusión, una voluntad de futuro y un liderazgo que evoque todo lo anterior y lo dé forma.

En el debate que siguió a una reciente conferencia que tuve la fortuna de pronunciar en los Cursos de Verano de la UCM en El Escorial, explicaba algo que considero muy relevante en relación con este tema. No se debe olvidar que la defensa está ahí para hacer frente a los grandes retos de un estado. La defensa se diseña para actuar en crisis, en catástrofe y en guerra. A través de su mecanismo de defensa, las Fuerzas Armadas, el Estado garantiza su supervivencia en épocas de grave turbación. Y muchas veces, pagando un alto precio en vidas y en recursos.

Poner en común tal mecanismo es poner en común vidas y haciendas, es morir lejos de tu patria por intereses que, en puridad, no son los tuyos. Por eso, para construir Europa en esta área hay que poner en común un proyecto que defender, una bandera por la que morir, una constitución que jurar.

Esa es mi conclusión y no otra. Una Europa de la defensa no puede ser una Europa de intereses industriales ni de interminables negociaciones

y apaños. Una Europa de la defensa es la defensa de una Europa unida, de una comunidad de valores, de un proyecto común. Solo así podremos explicar a nuestros hombres que hay que arriesgar la vida para defender fronteras lejanas.

Las Fuerzas Armadas pueden ser vanguardia de un europeísmo compartido en tierras lejanas, pero no pueden sustituir la imprescindible voluntad política. Los hombres de uniforme defienden el proyecto colectivo que da vida a la voluntad de caminar unido de un pueblo.

Visto desde esta perspectiva, lo que sigue sobrando en la Unión Europea son tratados, reglamentos y negociaciones y lo que falta es una clara vocación de afrontar el futuro como uno solo... Un proyecto que vertebre e ilusione, sin el cual no habrá Europa.

Operaciones militares de la Unión Europea

José María Prats Marí

Capitán de navío

Profesor de la Escuela Superior de las FAS

Capítulo quinto

Introducción

A finales del año 2009, durante la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, el Instituto Europeo de Estudios de Seguridad, (European Union Institute for Security Studies) (EU ISS), editó una publicación titulada *European Security and Defence Policy, the first 10 years*, que contenía una relación de todas las misiones y operaciones en las que había tomado parte la Unión Europea desde 1999 hasta 2009. El documento se puede consultar en la página web de la oficina de prensa del Consejo de la Unión Europea: www.consilium.europa.eu/Newsroom y en la página del Estado Mayor Militar de la UE (EUMS): www.consilium.europa.eu/eums, y entre ellas podríamos citar las siguientes:

- Concordia: Operación militar de la Unión Europea en la antigua Yugoslavia.
- Artemis: Operación militar UE en la República Democrática del Congo, 2003.
- EUFOR RD Congo: Operación militar UE en la República Democrática del Congo, 2006.
- EUMM: Operación de monitorización de la situación en los Balcanes, 2001-2007.

- EU Support to AMIS II: Operación de apoyo a la misión de la Unión Africana en Darfur AMIS II, 2005-2007.
- EUPT Kosovo: Operación de despliegue de un equipo de planeamiento de la UE en Kosovo, 2007-2008.
- EUFOR Althea: Operación militar en Bosnia-Herzegovina para asegurar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz de Dayton, 2004.
- EU NAVFOR: Operación naval en el océano Índico y costas de Somalia, 2008.
- EUMM Georgia: Monitorización del acuerdo de alto el fuego entre Rusia y Georgia, 2008-2010
- EUTM Somalia: Misión de adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad Somalíes en Uganda, 2010.
- EUCAP Nestor: Yibuti, Kenia, Seychelles y Tanzania, contribuir al desarrollo de capacidades autosostenibles para la mejora de la seguridad marítima, incluida la lucha contra la piratería, y la gobernanza marítima. En esencia, se trata de apoyar la creación de un servicio de guardacostas en las aguas del Cuerno de África.

Sin embargo, el objeto de este capítulo dedicado a las operaciones militares de la Unión Europea, no es profundizar en la extensa lista que figura en este y otros documentos similares, sino apoyar la idea fuerza de que las Fuerzas Armadas de los Estados miembros de la Unión Europea ya están maduras para dar el salto cualitativo hacia unas fuerzas armadas europeas. El argumento es que unidades de las distintas fuerzas armadas de los países miembros de la UE ya han estado colaborando juntas en un mismo teatro llevando a cabo operaciones reales. Al mismo tiempo, el autor de este capítulo trata de aportar valor añadido a este trabajo en algunos de los aspectos concretos de las operaciones militares, como es el caso del mando y control o el de la interoperabilidad, desde el punto de vista de la experiencia personal del propio autor.

Así, el cuerpo de este capítulo está estructurado en cuatro partes: la primera está dedicada al despliegue de la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), en el océano Índico, con motivo de la operación naval Resolute Behaviour, en apoyo de la operación Libertad Duradera. La segunda parte toca la operación Althea, desde el punto de vista del funcionamiento práctico de los acuerdos Berlín Plus. La tercera parte está enfocada en la operación naval Atalanta; mientras que la última parte trata de responder a la pregunta de si desde la perspectiva puramente militar es posible llegar algún día a la creación de unas fuerzas armadas europeas propiamente dichas.

La operación Resolute Behaviour (ORB). Los inicios

Comenzaremos por la operación Resolute Behaviour, llevada a cabo por la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR) desplegada en el océano Índico.

dico a mediados de la década de 2000. Sobre esta operación no puede decirse en propiedad que fuera una operación lanzada por la Unión Europea, porque no fue así; pero si es cierto que fue una operación naval en la que varios países miembros de la Unión Europea se pusieron de acuerdo para que sus fuerzas navales operaran de manera cohesionada, bajo un paraguas común, en una operación de gran envergadura como era la operación Libertad Duradera. El paraguas común al que nos estamos refiriendo fue la estructura, ya existente por aquel entonces, de la Fuerza Naval Multinacional Europea, denominada EUROMARFOR, compuesta por Francia, Italia, Portugal y España.

La operación Resolute Behaviour (ORB) es un hito que merece la pena destacar aquí porque supuso un importante campo de maniobras y banco de pruebas para las unidades navales desplegadas en el golfo de Ormuz, mar de Arabia, golfo de Adén y costas de Somalia, que permitió sentar las bases de la operación Atalanta, esta sí, de la Unión Europea.

A principios del año 2003, con ocasión de la Coalición de países¹ que se organizó para participar en la operación Libertad Duradera, con motivo de la guerra en Afganistán², Francia, España, Italia y Portugal convinieron que sus unidades navales que fueran a ser desplegadas en el océano Índico, dentro de la organización operativa de la operación Libertad Duradera, lo hicieran bajo bandera de la EUROMARFOR.

El objetivo que se perseguía era doble. En primer lugar, demostrar la determinación de estos cuatro países de apoyar a los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional. En segundo lugar, demostrar la capacidad de las marinas europeas de llevar a cabo operaciones reales en un teatro de operaciones tan extenso y distante del continente europeo como era el océano Índico.

La estructura de mando que se estableció para la operación Resolute Behaviour (ORB) era bastante sencilla. Existiría un mando de nivel estratégico militar, –el comandante de la operación– en suelo europeo y un mando táctico de la agrupación naval a bordo de uno de los buques desplegados en el Índico, el segundo subordinado al primero.

El comandante de la operación fue el almirante de Acción Naval de la Marina francesa con Cuartel General en Tolón (ALFAN Toulon), pues era Francia el país al que por turno rotatorio le tocaba ejercer el mando de la EUROMARFOR. ALFAN Tolón disponía de un pequeño estado mayor inter-

¹ En total se sumaron a la Coalición 29 países: Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Francia, Alemania, Dinamarca, Australia, Polonia, España, Países Bajos, Rumanía, Turquía, Georgia, Nueva Zelanda, Noruega, Estonia, Hungría, Suecia, Estonia, República Checa, Letonia, Finlandia, Jordania, Portugal, Albania, Bélgica, Corea del Sur, Lituania...

² La operación Libertad Duradera comenzó en octubre de 2001 en respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001.

nacional compuesto por oficiales de los países miembros de EUROMARFOR, quienes esencialmente actuaban como oficiales de enlace entre el almirante francés comandante de la operación, ALFAN Tolón y los Cuarteles Generales de sus respectivas marinas de guerra, y por personal del propio estado mayor del almirante francés que prestaban apoyo de refuerzo como *augmentees* para el seguimiento de la operación desde suelo de Francia.

Del comandante de la operación, en Francia, dependían las fuerzas desplegadas en el océano Índico, puestas al mando de otro almirante subordinado a él, que recibía la denominación de Comandante de la Fuerza o Comandante de la Agrupación Naval de la Euromarfor (COMGRUMARFOR). Este almirante, que iba embarcado a bordo de uno de los buques franceses, convertido para la ocasión en buque de mando, estaba apoyado por un estado mayor internacional de nivel táctico compuesto por alrededor de veintiséis personas, parte de ellas aportadas por las naciones miembro de EUROMARFOR (Francia, Italia, España y Portugal) y parte de ellas personal de apoyo proporcionado por la Marina francesa.

El mando del componente naval de la Coalición, el almirante del Mando Naval Central (COMUSNAVCENT) y comandante de la Quinta Flota de los Estados Unidos, vicealmirante US Navy Nichols, unas veces asignaba el mando de la Task Force 150 a un contralmirante de la Royal Navy, que montaba su puesto de mando en una caseta prefabricada colocada dentro del recinto del propio Cuartel General del vicealmirante US Navy Nichols en Manamá (Bahrein) y otras veces asignaba el mando de la Task Force 150 al comandante de la Agrupación Naval de la EUROMARFOR (COMGRUMARFOR), que, como ya hemos dicho, montaba su puesto de mando a bordo de uno de sus buques de guerra. Dicho en términos navales: enarbolaba su insignia a bordo de uno de sus buques.

Ambas modalidades de mando, en tierra o abordo en la mar, tenían sus ventajas y sus inconvenientes, y al final podría decirse que unas compensaban a las otras. Mandar desde un buque en la mar permitía estar más en contacto con los comandantes de los buques de guerra y tener mayor consciencia del ambiente en el que se desarrollaba la operación naval; pero tener el puesto de mando de la Task Force junto al “gran jefe Nichols” permitía tener acceso directo a él casi diario, tener una visión de conjunto de todas las operaciones navales que desarrollaban en el teatro de operaciones de Libertad Duradera, y tener mayor facilidad para coordinar con las otras Task Force, en especial la Task Force logística y la Task Force de los aviones de patrulla marítima.

Centrándonos en la Task Force 150, que era la que lideraban los europeos, esta estaba integrada por la mayoría de los escoltas que operaban en la zona de operaciones que quedaba por fuera de las aguas del golfo Pérsico. Se trataba de un número variable de buques que oscilaba entre ocho y quince unidades de varios países: Alemania, Reino Unido, Nueva

Zelanda, Australia, Paquistán... además de los cuatro de EUROMARFOR (Francia, Italia, Portugal y España) que constituían el núcleo de cohesión de dicha Task Force 150.

Como ya se preveía, los problemas no se hicieron esperar. ¡Y de eso se trataba...! de que salieran a la luz todos los problemas que conllevaba una operación naval de tales características y de buscarles la mejor solución. Aparte de los problemas logísticos, que a pesar de ser muy importantes ya se habían identificado y tratado de solucionar en la fase de planeamiento previa al despliegue, los hubo de todo tipo: divergencia de intereses políticos, problemas de interoperabilidad, de comunicaciones, de falta de conocimiento práctico de las características del océano Índico (monzones, formas de actuación del tráfico marítimo costero...), de reglas de enfrentamiento (ROE), de desconocimiento de las formas de operar de unos y de otros...; durante los primeros meses la operación fue una auténtica Torre de Babel, pero en el fondo, gracias a ello, años después la operación Atalanta de la Unión Europea es un éxito, al menos desde el punto de vista del planeamiento naval y de la organización militar naval.

De todos los problemas que hemos citado en el párrafo anterior, y sin entrar en el logístico, que en el fondo no fue tan grave como se esperaba porque se le supo y se le pudo hacer frente desde el primer momento, veamos tres problemas que surgieron y que suelen aparecer, con mayor o menor intensidad, en casi todas las operaciones multinacionales: la diferencia de intereses de las naciones, la falta de conocimiento mutuo y la coexistencia de distintas listas de Reglas de Enfrentamiento (ROE).

Primero, la diferencia de intereses de las naciones en las operaciones navales en el Índico con motivo de la operación Libertad Duradera salieron a la luz desde los primeros momentos, dado que había algunas naciones con importantes intereses en el área: por un lado, estaba Reino Unido, que además de tener lazos históricos con varios de los países locales –Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Omán, la India...– tenía fuertes intereses comerciales en esta zona del mundo, además de una colonia de ciudadanos nacionales bastante numerosa; por otro lado, estaba Francia, que también tenía serios intereses en el área, de modo que tanto Francia como Reino Unido entendían su presencia naval en estas costas como parte de la política exterior y comercial de su gobierno hacia los países ribereños. Lo que no ocurría, o al menos no era tan notorio, en el caso de Italia, Portugal, Alemania o España. Valga decir que la labor del almirante que mandaba la Agrupación de EUROMARFOR destacada en el Índico era casi más intensa en sus visitas de cortesía a las autoridades de los países locales cada vez que su buque insignia entraba en puerto que cuando estaba en la mar dirigiendo las actividades puramente militares de los buques de guerra bajo su mando.

La percepción que recibían de tales visitas los oficiales que formaban parte del Estado Mayor internacional embarcado era que había naciones que se aprovechaban de forma descarada de la cobertura que daba actuar bajo el paraguas del nombre de “Europa” para barrer directamente para casa en beneficio de los intereses nacionales propios.

En segundo lugar, un asunto que también salió a la superficie fue el tema de la confianza mutua, o, mejor dicho, el de la desconfianza mutua entre oficiales de marina de distintas nacionalidades. Pero la realidad siempre acaba imponiéndose y ocurrió que, con humildad, paciencia y mucho trabajo por parte de los oficiales internacionales que formaban parte del Estado Mayor embarcado, las aguas volvieron a su cauce natural, y al final todos se dieron cuenta de que la multinacionalidad no tiene por qué ser intrínsecamente ineficaz, y, a veces, es incluso beneficiosa, sobre todo cuando el ámbito de la operación es multinacional.

En tercer lugar estaba también el problema de las Reglas de Enfrentamiento (ROE). Para los lectores no militares y para los que no estén familiarizados con este concepto, trataremos de explicar lo que son de la forma más breve y sencilla posible.

Como resultado del proceso de planeamiento de una operación militar, se obtienen tres productos: el primero de ellos es el “Concepto de la operación” (CONOPS), es decir: la misión, los cometidos, los objetivos políticos y militares que se pretenden lograr y el camino que se va a seguir para alcanzarlos. En segundo lugar se elabora el listado de capacidades, medios y fuerzas necesarias para llevar a cabo la operación. Es lo que en el argot militar se llama el CJSOR, abreviatura de *Combined and joint statement of requirements*. Y en tercer lugar se elabora un listado con la “Propuesta de reglas de enfrentamiento” (ROE) para aprobación de las autoridades políticas, como, por ejemplo, el Consejo del Atlántico Norte si se trata de una operación OTAN, el Consejo si se trata de la Unión Europea y, por supuesto, el Gobierno de la nación que va a comprometer sus fuerzas.

En la práctica, las ROE son unas normas de conducta tipificadas, que están recopiladas en unas determinadas publicaciones de planeamiento militar. Cada una de ellas consta de un número de identificación y de un párrafo redactado en lenguaje común; es algo parecido a un código de Derecho. Así, ejemplos de ROE podrían ser estos:

571A Disparos de advertencia. Se autoriza a los comandantes de los buques de guerra a efectuar disparos de advertencia al aire y en demora clara cuando el buque o embarcación a la que se ha dado el alto previamente, por radio y señales visuales, no ha hecho intención de parar sus máquinas.

726C Visita y registro de buques. Se autoriza a los comandantes de los buques de guerra a enviar trozos de visita y registro para inspección de buques y embarcaciones que transiten por la zona de opera-

ciones cuando el capitán del buque o patrón de la embarcación den su consentimiento.

Tanto para el comandante que dirige la operación desde un cuartel general de nivel operacional (OHQ) en tierra, como para el comandante que ejerce el mando táctico de la Fuerza en la mar, es muy importante que exista un único listado de ROE, refrendado por el nivel político, común para todas las unidades que participan en la operación.

Pues bien, esto que parece tan obvio, en la práctica es muy difícil de conseguir, porque cada nación impone sus propias limitaciones a la aplicación de las ROE por parte de las unidades que ha desplegado en zona y puestas bajo mando del comandante de la operación. A esas limitaciones, en el argot militar, se les denominan *caveats* (no la busque el lector en un diccionario de inglés porque es una palabra tomada del latín).

Pero mucho peor aún es si las naciones aprueban un listado común de ROE para una operación concreta, y luego, sin pasar copia al comandante de la operación ni al resto de las naciones participantes, hacen entrega a sus comandantes de unidad de un segundo listado de ROE nacionales que difiere del listado común acordado para la operación.

Esto fue lo que ocurrió en la operación Resolute Behaviour, donde algunas naciones trataban de ceñirse a las ROE comunes acordadas por las naciones participantes, mientras que las unidades de otras naciones operaban con un doble juego de ROE, las aprobadas para la operación y las nacionales, viéndose los Comandantes de las unidades a aplicar siempre las mas restrictivas o a pedir la doble autorización para aplicar una determinada ROE. Es decir, primero solicitaban autorización a sus autoridades nacionales y luego al comandante de la operación, o al revés según el caso. La gran enseñanza de la operación Resolute Behaviour con respecto al tema de las ROE, fue que había que solucionar este asunto, costara lo que costara, porque creaba confusiones, malos entendidos y complicaba mucho el mando y control de la operación para el mando operacional en tierra, y mucho más aún para el mando táctico de la Fuerza en la mar. Y así se hizo años después para la operación Atalanta.

Operación Althea. El Batallón Multinacional de Maniobra y los Acuerdos Berlín Plus.

A continuación, pasamos a la operación de la Unión Europea Althea llevada a cabo en Bosnia-Herzegovina. Existe una literatura muy extensa sobre esta operación militar tanto en libros, como en prensa nacional y revistas especializadas, entre las que destaca el número extraordinario de la revista *Ejército*, de junio de 2011, dedicado a la presencia del Ejército de Tierra en Bosnia-Herzegovina³.

³ Revista *Ejército*, número extraordinario 844, de junio de 2011.

La intención del autor de este capítulo es centrarse en uno de los aspectos menos conocidos de la operación: el funcionamiento en la práctica de los Acuerdos Berlín Plus, vistos desde la perspectiva de un oficial destinado en el Cuartel General de las Potencias Aliadas en Europa (OTAN-SHAPE).

Ya se ha mencionado en el capítulo 3 de este trabajo, dedicado al Centro de Operaciones de la Unión Europea, que esta dispone de varias opciones para establecer un cuartel general operacional al objeto de conducir una operación militar lanzada por la UE: activar los Acuerdos Berlín Plus para poder utilizar los medios y capacidades de la OTAN; utilizar uno de los cinco cuarteles generales operacionales (OHQ) ofrecidos por las naciones miembro, o emplear un cuartel general operacional propio, como es el OPS CENTRE de la UE. En el caso de Althea hubo que activar los Acuerdos Berlín Plus, porque era la única opción disponible en aquellos momentos. ¿Y en la práctica, en qué consistió la aplicación de los Acuerdos Berlín plus?

Antes de hablar de dichos acuerdos, y para los lectores que no conozcan en profundidad las distintas operaciones ONU, OTAN y UE que se llevaron a cabo en la antigua Yugoslavia, haré un pequeño resumen de ellas para que les sea más fácil seguir el hilo de lo que aquí se trata.

A principios de la década de los noventa, iniciado el proceso de disolución de Yugoslavia y los conflictos a los que dio lugar, la ONU asumió el liderazgo y, en colaboración con la Unión Europea, desplegó observadores en la zona: los United Nations Military Observers (UNMO). Más tarde, una vez alcanzado el alto el fuego entre las partes, y al objeto de facilitar su mantenimiento y de crear las condiciones de paz y seguridad para poder negociar una solución efectiva al conflicto de Yugoslavia, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creó, en 1992, la UNPROFOR (United Nations Protection Force)⁴. Después de una serie de hechos desgraciados, como por ejemplo la matanza de Srebrenica, y otros hechos por los que la OTAN se vio obligada a intervenir por medio de la operación aérea Deliberate Force, en 1995 se llega a los Acuerdos de Dayton⁵ y las Fuerzas UNPROFOR de las Naciones Unidas son reemplazadas por la Implementation Force (IFOR) de la OTAN⁶, Operation Joint Firm Endeavour, 54.000 hombres de 32 países, con la misión de implementar los anexos militares de Dayton.

⁴ Resolución número 743 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), de fecha 21 de febrero de 1992, por la que se crea la United Nations Protection Force (UNPROFOR), por un periodo de doce meses.

⁵ Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia-Herzegovina, alcanzado en la Base de la USAF de Whright Patterson, Dayton, Estados Unidos, conocido con el nombre de Acuerdo de Dayton. Si bien, el Acuerdo acabó firmándose en París.

⁶ Resolución número 1031 del CSNU, de diciembre de 1995. Se crea la Implementation Force (IFOR) de la OTAN, con un año de mandato, del 20 de diciembre de 1995 al 20 de diciembre de 2006, con la misión de aplicar los anexos militares de los Acuerdos de Dayton.

A partir de los Acuerdos de Dayton la situación comienza poco a poco a mejorar y, a finales de 1996, IFOR consigue imponer las condiciones militares de los Acuerdos de Dayton. Y así, el 20 de diciembre de este mismo año, IFOR es reemplazada por la Fuerza de Estabilización (Stabilization Force, SFOR)⁷, también de la OTAN, que operó desde diciembre de 1996 hasta el 2 de diciembre de 2004, con los nombres clave de Operation Joint Guard, primero, y Operation Joint Forge, después.

A finales de 2004, a consecuencia de la normalización de la situación en Bosnia-Herzegovina (BiH) y de la necesidad que tenía la OTAN de retirar fuerzas de este teatro de operaciones para dedicarlas a otros escenarios, estamos hablando de Afganistán, la Unión Europea se mostró dispuesta a relevar a la OTAN en BiH. Así, el día 2 de diciembre de 2004 el Consejo de la Unión Europea, dentro del marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y al amparo de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁸, lanzó la operación EUFOR Althea.

Dos años después, a finales del año 2006, la situación en Bosnia-Herzegovina había mejorado lo suficiente como para empezar a considerar poner punto final a la operación militar, o al menos para cambiar su finalidad y a la vez reducir el tamaño de la Fuerza desplegada sobre el terreno.

En febrero de 2007 el Comité Político y de Seguridad (COPS) de la Unión Europea aprobó la revisión del Concepto de la operación Althea, por la que, entre otras cosas, se reducía la Fuerza, se establecía el Cuartel General Multinacional de la Fuerza (EUFOR) en Camp Butmir, en la ciudad de Sarajevo, y se creaba el Batallón Multinacional de Maniobra (Manoeuver Multinational Battalion, MNBN), también con base en Camp Butmir.

Es importante señalar aquí que en aquellos momentos EUFOR estaba al mando de un general español: el general división Martín Villalaín⁹; y que la primera nación que lideró el Batallón Multinacional de Maniobra (MNBN) fue España, que por aquel entonces era una de las mayores contribuyentes, si no la mayor, a la operación Althea. El Batallón Multinacional de Maniobra estaba al mando de un teniente coronel español y estaba formado por unidades españolas (tropas y helicópteros)¹⁰, tropas turcas, polacas y húngaras¹¹.

⁷ Resolución del CSNU 1088, de 1996, por la que se crea la Stabilization Force (SFOR).

⁸ Resolución del CSNU número 1575, de 2004, prorrogada por las Resoluciones posteriores números 1639, 1722, 1785 y 1845.

⁹ El general de división del Ejército de Tierra D. Ignacio Martín Villalaín estuvo al mando de las fuerzas de EUFOR desde diciembre de 2007 hasta diciembre de 2008. Su cuartel general estaba en Camp Butmir (Sarajevo).

¹⁰ En aquellos momentos las tropas españolas correspondían a la Infantería de Marina (Armada). El Batallón Multinacional de Maniobra estaba al mando de un Tcol. de Infantería de Marina español. El primero fue el Tcol. de Infantería de Marina D. Rafael Roldán Tudela, marzo de 2007.

¹¹ Además del Batallón Multinacional de Maniobra había también en zona una unidad multinacional de policía, con representación de la Guardia Civil española.

La presencia de las tropas españolas en Bosnia-Herzegovina finalizó a mediados de noviembre de 2011, después de dieciocho años en aquella zona de operaciones¹².

Los Acuerdos Berlín Plus vistos desde SHAPE

A los efectos de este trabajo, además del Batallón Multinacional de Maniobra de EUFOR, quizás lo más significativo sea la aplicación en la práctica de los Acuerdos Berlín Plus, en virtud de los cuales la Unión Europea, para conducir sus propias operaciones, puede hacer uso de los recursos y capacidades de la OTAN, en especial de los sistemas de información y comunicaciones (Communications & Information Systems, CIS), de determinadas infraestructuras como las instalaciones de Camp Butmir, en Sarajevo, y el Cuartel General del Mando Aliado en Europa (SHAPE), y tener acceso a los procedimientos de planeamiento y bases de datos de la OTAN.

En aquella época, a finales de 2004, cuando la UE relevó a la OTAN en Bosnia-Herzegovina, la activación de los Acuerdos Berlín Plus se consideró que era la solución más apropiada para que la Unión Europea pudiera planear, poner en marcha y conducir la operación Althea, lo que permitiría además que el relevo entre la OTAN y la UE en BiH se produjera de forma sencilla y suave. Entre otras cosas porque todavía no existía el OPSCENTRE de la UE y porque, en virtud de Berlín Plus el comandante de la operación Althea sería el vicecomandante supremo del Mando de Operaciones de la OTAN, conocido por el sobrenombre de “Deputy SACEUR” o “DSACEUR” en el argot de la OTAN. Dicha autoridad era un general de tres estrellas del Reino Unido, el general del Royal Army británico McColl, que tenía su despacho en el segundo piso del Cuartel General de OTAN-SHAPE¹³.

SHAPE está situado cerca de la ciudad de Mons, en Bélgica, muy bien comunicado con la ciudad de Bruselas tanto por autopista como por tren de cercanías, lo que le permitía mantener un estrecho contacto con las instituciones de la Unión Europea en Bruselas: Comité Político y de Seguridad de la UE (COPS), Comité Militar de la UE (CMUE), Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EUMS) –con la sede del Consejo de la UE, sita en el edificio Justus Lipsius, en el corazón de la ciudad Bruselas–, etc.

¹² El acto oficial de Transferencia de Autoridad (TOA) de la UE a España (ORBATTOA REVERSE) se celebró el 18 de octubre en Camp Butmir, dándose por finalizada la misión. El fin de la recuperación de las tropas a territorio nacional, y con ello el fin de la presencia española en BiH, tuvo lugar a mediados de noviembre, un mes después.

¹³ El Cuartel General de las Potencias Aliadas en Europa, Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe (SHAPE), es el Cuartel General de mayor nivel en la estructura militar de la OTAN. Está situado en las cercanías de la ciudad de Mons, en Bélgica, no lejos del Cuartel General de la OTAN en Bruselas.

Volviendo a la vida del día a día en SHAPE, en palabras del propio general sir John McColl, DSACEUR de la OTAN por un lado, y a la vez comandante de la operación Althea de la UE por el otro, el general McColl disponía de dos parches para colocarse –con velcro– en la manga derecha de su uniforme verde de campaña: el parche de la OTAN cuando tenía que despachar asuntos OTAN, y el parche de la Unión Europea cuando tenía que atender los asuntos de la operación Althea. Ni corto ni perezoso, sir John McColl se iba cambiando el parche con toda naturalidad por los pasillos de SHAPE, según tuviera que asistir a una reunión OTAN o a una reunión Unión Europea.

Además del emblema de la UE (“el parche”) pegado en la manga derecha de su uniforme de campaña, DSACEUR, en su calidad de comandante de la operación Althea, disponía de un pequeño estado mayor internacional que trabajaba en una sala situada a pocos metros de su despacho, en la que se habían instalado mesas, pizarras, ordenadores y terminales de los sistemas de mando y control OTAN que habían sido convenientemente convertidos y configurados como terminales UE para su empleo en la operación Althea. Dicho estado mayor estaba organizado en secciones “J” al más puro estilo OTAN: así J1/J4 era la Sección de Personal y Logística; J2, Inteligencia; J3, Operaciones; J5, Planes; J6, CIS; J7, Adiestramiento y Lecciones Aprendidas, y J8, Financiación, más un oficial de Información Pública (PIO), y el correspondiente jefe de Estado Mayor (COS OHQ Althea)¹⁴ que rotaba entre las naciones participantes en la operación.

Dejando a salvo la organización formal de su estado mayor Internacional para conducir desde SHAPE la operación Althea, DSACEUR se apoyaba siempre en dos personas de su absoluta confianza: el responsable de la Sección de Personal y Logística, J1/J4, que era un teniente coronel en la reserva del Ejército británico, y el responsable de la Sección de Operaciones, “J3”, un teniente coronel del Ejército de Tierra alemán de casi dos metros de estatura. ¿Por qué?, pues porque ambos oficiales formaban parte del Estado Mayor internacional de Althea desde su creación y eran como el archivo histórico de la operación, mientras que los demás jefes de sección, incluido el español que era el responsable de la Sección de Planes, J5 (una de las más importantes, si no la que más), rotaban cada seis meses, debido a problemas burocráticos relacionados con la normativa interna de sus respectivos países. Para cuando el general McColl comenzaba a confiar y a delegar en estos jefes de sección... las jefaturas de personal de sus respectivas naciones los relevaban por otros y... vuelta a empezar, lo que no beneficiaba en nada la capacidad de influencia de sus naciones de origen sobre el comandante de la operación Althea.

Y eso era en la práctica Berlín Plus visto desde SHAPE: un teniente general británico (DSACEUR) mandando la operación desde el cuartel general

¹⁴ *Chief of staff* (COS) del OHQ de la operación Althea.

militar de mayor nivel de la OTAN, en Mons (Bélgica), haciendo uso de unas instalaciones y de unos sistemas de mando y control y bases de datos de la OTAN, y con un estado mayor internacional integrado por oficiales de los países miembros de la Unión Europea. Así de sencillo.

Todos los miércoles había una reunión en una sala de conferencias de SHAPE, a la que asistían las autoridades militares de dicho cuartel general (SACEUR, DSACEUR, el jefe de Estado Mayor de SACEUR...) y los representantes militares de las naciones miembro de la OTAN acreditados ante SACEUR, en la que los jefes de división de SHAPE daban una conferencia de actualización (*briefing*) sobre la situación de las operaciones OTAN en marcha. Y a continuación, en la misma sala, había una segunda conferencia de actualización de la operación Althea restringida a los representantes de los países participantes en dicha operación. Durante el escaso tiempo de descanso que transcurría entre una y otra conferencia no faltaba algún oficial de algún país perteneciente a la OTAN, pero no a la Unión Europea, que comentara en voz alta:

No sé por qué la OTAN tiene que poner a disposición de la Unión Europea medios y capacidades que mi país paga, si luego la Unión Europea no nos quiere dejar entrar.

Quizás sea este uno de los principales obstáculos que tiene la puesta en práctica de los Acuerdos Berlín Plus para la conducción de las operaciones militares de la Unión Europea... Pero este asunto es suficientemente profundo como para dedicarle un libro, y ese no es el objetivo de este capítulo.

La operación Atalanta. Una luz al final del túnel

A principios de 2008, en el Cuerno de África, nombre por el que se conoce en el argot naval a las aguas del golfo de Adén y costa Este de Somalia, se consolidó la situación de falta de gobernanza que se había estado gestando desde principios de la primera década de 2000. Estas aguas se habían convertido en un "mar fallido"¹⁵, donde la piratería campaba por sus respetos.

Primero fueron algunos buques de recreo los que fueron objeto de las acciones de los piratas, como fue el caso del catamarán español Goldo¹⁶ en verano de 2004; más tarde fueron los buques mercantes de pequeño porte que transitaban por aquellas aguas, y, poco después, hasta los bu-

¹⁵ Ver Fernando FERNÁNDEZ FADÓN. Documento de trabajo del Real Instituto Elcano número 10/2009. *Piratería en Somalia: "mares fallidos" y consideraciones de la historia marítima.*

¹⁶ El catamarán español de 38 pies Goldo que transitaba por aquellas aguas, cuando se dirigía a Valencia, fue hostigado por una embarcación pirata y auxiliado por la EUROMARFOR, que consiguió detener el ataque.

ques fletados por la ONU para el Programa Mundial de Alimentos (World Food Programme, WFP), cuya finalidad era transportar alimentos y ayuda humanitaria para las personas desplazadas por culpa de los conflictos en Somalia, sufrían la amenaza de la piratería. Más aún, la economía de los países ribereños de la zona también se estaba viendo muy afectada por la falta de seguridad en el mar.

En este orden de cosas, tanto la OTAN como la Unión Europea se estaban planteando actuar en aquellas aguas para poner freno a aquella situación de inseguridad. La OTAN estaba planeando lanzar una operación naval denominada Ocean Shield, mientras que, paralelamente, algunas naciones de la Unión Europea estaban impulsando la generación y despliegue de una fuerza naval europea en el Cuerno de África.

Gracias a experiencia y enseñanzas adquiridas tras la participación en el componente naval de la operación Libertad Duradera, y el despliegue de la EUROMARFOR en aguas del océano Índico, las marinas de guerra europeas, como era el caso de Alemania, Francia, Italia y España (y también, por supuesto, la Royal Navy) se sentían capaces de desplegar y sostener, con garantías de éxito, una operación naval por aquellas aguas; de hecho este había sido uno de los objetivos de la operación Resolute Behaviour.

Así, en diciembre de 2008, y bajo el nombre clave de "Atalanta", el Consejo de la UE autorizó el lanzamiento de una operación naval para luchar contra la piratería en las costas de Somalia al amparo de las Resoluciones 1816 y 1851 del CSNU. Se trataba de la primera operación naval de la UE dentro del marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP), cuya misión incluía dos objetivos claros: primero, la protección de los buques del Programa de Alimentos de la ONU (World Food Programme); segundo, la disuasión, prevención y represión de la piratería en aquellas aguas; tercero, la protección del tráfico marítimo vulnerable, y, cuarto, supervisar las actividades pesqueras en la zona de operaciones. Más aún, es la primera vez que la Unión Europea da un paso más allá de las misiones de implementación y mantenimiento de la paz y se plantea la cuestión del "uso de la Fuerza" para un hecho concreto: la lucha contra la piratería.

La Fuerza Naval desplegada en la zona, bajo el nombre de EU NAVFOR (European Union Naval Force) estaría compuesta por un número variable de buques de guerra y aviones de patrulla/vigilancia marítima hasta un total de veinte unidades, a las órdenes de un comandante de la operación nombrado por la UE, cuyo cuartel general operacional (OHQ) estaría ubicado en Northwood (Reino Unido) aprovechando las infraestructuras del recinto del Estado Mayor Conjunto (Permanent Joint Headquarters, PJHQ), de las Fuerzas Armadas del Reino Unido.

El comandante de la Fuerza (COM EUNAVFOR) enarbolaría su insignia a bordo de uno de los buques de la agrupación acondicionado al efecto

para llevar a cabo las funciones de buque de mando. La duración estimada inicialmente para la operación sería de doce meses, con un coste de 8,3 millones de euros.

La logística operativa y el apoyo sanitario en Atalanta

La operación Atalanta esta siendo un éxito y un modelo a seguir para futuras operaciones navales de la Unión Europea, todo ello gracias a la experiencia adquirida por las marinas de guerra europeas en las agrupaciones multinacionales de las que habían formado parte con anterioridad, como la EUROMARFOR y, por supuesto, también hay que reconocer gran parte del mérito a las Agrupaciones Navales Permanentes de la OTAN, que primero fueron la STANAVFORLANT y STANAVFORMED y ahora son los Standing Naval Maritime Groups (SNMG) 1 y 2, sin cuya existencia la interoperabilidad y la unidad de doctrina de la que gozan ahora las unidades navales de las distintas marinas de guerra europeas no hubiera sido posible.

Pero de entre todos los logros conseguidos en la organización de operación Atalanta, hay uno al que el autor de este artículo le gustaría poder destacar, y es el de la organización de la logística operativa y el apoyo sanitario de las unidades navales de EUNAVFOR.

En la operación Atalanta, al ser una operación propia de la Unión Europea, no se aplica a rajatabla la doctrina logística de la OTAN, sino que se ha adoptado una organización logística *ad hoc* que trataremos de explicar a continuación, y que se caracteriza por lo siguiente:

En primer lugar, la organización de la logística operativa de Atalanta se sustenta sobre el principio básico de que la logística de las unidades desplegadas es una responsabilidad nacional, y, a partir de aquí, las naciones intentan ponerse de acuerdo para prestarse apoyo en la medida de lo posible y, sobre todo, para coordinar las actividades operativas de la Fuerza con las necesidades logísticas de las unidades que la componen.

En segundo lugar, la estructura de apoyo logístico operativo en la zona de operaciones de EUNAVFOR está a las órdenes del comandante de la Fuerza (COM EUNAVFOR), quien se apoya en la figura del Force Logistic Coordinator (FLC)¹⁷, que va embarcado con él. Por debajo del FLC está situada la Fuerza de Buques Logísticos (Force Supply Ships), compuesta por el buque o buques auxiliares logísticos orgánicos¹⁸ de la Fuerza Naval

¹⁷ Al que se le llama *Flick* en el argot naval.

¹⁸ "Orgánico" a los efectos de una fuerza naval quiere decir que la unidad forma parte de la estructura operativa y depende directamente del comandante de la Fuerza Naval. Es decir, que acompaña a la Fuerza. "No orgánico" significa que presta apoyo, pero no forma parte de la organización operativa de esa fuerza naval ni está a las órdenes directas de su comandante. Es decir, que el petrolero saldría al encuentro de

EUNAVFOR; y también la estructura multinacional de apoyo logístico en tierra propia de la operación, que en el caso de Atalanta recibe el nombre de FHQ Atalanta Support Area (FHQ-ASA) (Force Headquarters-Atalanta Support Area).

La FHQ Atalanta Support Area consta de un “centro logístico multinacional de distribución primario” ubicado en el recinto de la base militar francesa de Yibuti, país situado en las proximidades del estrecho de Adén. Este centro actúa como *hub* o base de aprovisionamiento principal de EUNAVFOR, aprovechándose de las ventajas que le proporciona la infraestructura en tierra de los destacamentos de aviones de patrulla marítima previamente existentes en dicha base aérea francesa, con motivo de la operación Libertad Duradera, así como de la fuerte presencia militar francesa en dicho país. Además del Centro Logístico Primario de Yibuti, la estructura logística en tierra cuenta con un centro logístico secundario en Mombasa (Kenia).

Además de Yibuti y Mombasa, repartidos por la zona de operaciones hay una serie de puertos como Sálala (Omán), Port Victoria (Seychelles) y Dar es Salam (Tanzania), en donde, en caso necesario, se establecerían delegaciones de la FHQ Atalanta Support Area, denominadas FHQ-ASA Section, con un oficial de enlace de la Unión Europea al frente. La función de estos oficiales de enlace sería la de ayudar a los buques de EUNAVFOR a resolver sus necesidades logísticas en los puertos de recalada.

En lo referente al relleno de combustible de las unidades navales, “petróleo” o “*refuelling*”, la idea principal es efectuar relleno de combustible prioritariamente en la mar, “*refuelling at sea*” (RAS), mediante los buques logísticos orgánicos de la propia EUNAVFOR, o bien por medio de otros buques logísticos desplegados en la zona de operaciones, como es el caso de la Task Force 53, de la US Navy, y utilizar como procedimiento alternativo los puertos de Yibuti y Mombasa.

En lo que respecta al apoyo sanitario de la operación, todos los buques de EUNAVFOR cuentan a bordo con apoyo sanitario de primer escalón (Role-1) y, además, el plan de operaciones establece que uno de los buques de EUNAVFOR debe de ser capaz de proporcionar apoyo sanitario de segundo escalón (Role-2) en el mar. El hospital de la base francesa de Yibuti proporciona apoyo sanitario de segundo y tercer escalón (Role-2/3); mientras que la responsabilidad del cuarto escalón de apoyo sanitario (Role-4) corresponde proporcionarlo a cada nación en territorio nacional¹⁹.

la Fuerza Naval, le daría combustible y luego regresaría a su base o se marcharía a dar combustible a otra agrupación naval.

¹⁹ El “primer escalón” de apoyo sanitario es orgánico o asignado a una unidad. Tiene la capacidad de prestar apoyo sanitario inmediato y soporte vital a las bajas, de recogerlas y de realizar la clasificación inicial. El “segundo escalón” tiene la capacidad de proceder

Como se puede observar, en Atalanta se ha dado un gran salto cualitativo en lo referente al apoyo logístico operativo de las unidades y al apoyo logístico sanitario de sus dotaciones, gracias a una estructura logística diseñada con un fuerte sentido de multinacionalidad.

¿Desde el punto de vista técnico-militar puro, son posibles unas fuerzas armadas europeas?

Para terminar este capítulo, a su autor le gustaría responder a la pregunta de: "Si desde el punto de vista técnicamente militar puro son posibles unas fuerzas armadas europeas". La respuesta es "sí".

Esta afirmación no necesita mayor explicación para todos aquellos lectores que sean aficionados al estudio de la Historia militar, ya que esta está llena de ejemplos de ejércitos compuestos por tropas de diferentes nacionalidades y de militares profesionales que ofrecían sus servicios a potencias extranjeras, como el propio Aníbal Barca o, ya en la Edad Contemporánea, el barón de Jomini, por citar dos de ellos.

La idea fuerza que el autor de este capítulo ha tratado de transmitir al tratar algunos aspectos de las operaciones Resolute Behaviour, Althea y Atalanta es que las Fuerzas Armadas de los Estados miembros de la UE ya han estado operando juntas y resolviendo problemas juntas en una misma zona de operaciones, y que desde el punto de vista militar, si bien es indudable que aparecerían problemas técnicos para la creación de unas fuerzas armadas propiamente europeas, estos no serían insalvables.

En opinión del autor de este capítulo, en la actualidad, la creación de unas auténticas fuerzas armadas europeas es más un problema político que militar.

Pero es que, además de, hay otro tipo de factores o condiciones previas que son necesarios para que desde el punto de vista técnico-militar puedan existir tales fuerzas armadas europeas y que curiosamente ya se están cumpliendo. Veamos cuáles son:

En primer lugar, los integrantes de tales fuerzas armadas europeas deberían tener una formación común, o al menos muy parecida. Esto, en Europa es ya un hecho. Después de varios siglos de conflictos en suelo europeo, luchando unos contra otros, compartiendo el mismo campo de batalla, y bebiendo en las mismas fuentes de conocimientos teóricos (Clausewitz, Liddell Hart, Moltke...), la formación que se imparte en las

a la reanimación, estabilización y puesta en estado de evacuación. El "tercer escalón" debe asegurar que las bajas dispongan de cirugía de urgencia lo antes posible y no más tarde de las seis horas. El "cuarto escalón" presta apoyo sanitario completo, habitualmente en territorio nacional.

academias militares europeas es muy similar, porque parte de una misma raíz. Más aún, la formación teórica de los oficiales de Estado Mayor de los países europeos es casi la misma, e incluso existen acuerdos entre escuelas de Estado Mayor para que sus alumnos desarrollen actividades juntos²⁰.

En segundo lugar, pasado el período de formación inicial, los potenciales miembros de las Fuerzas Armadas europeas deberían de adiestrarse juntos, pues esto precisamente es lo que hacían los ejércitos europeos y las marinas de guerra europeas desde la época de la Guerra Fría, y continúan hoy en día con las misiones y operaciones multinacionales reales en las que participan, en las que no solo se adiestran juntos, sino que operan y combaten juntos.

En tercer lugar está el tema de la compatibilidad del material, es decir, de la interoperabilidad de los medios y capacidades de las Fuerzas Armadas de una nación con los de la otra. Hay que decir que en la actualidad este asunto está prácticamente superado. Gracias a la OTAN que a lo largo de décadas ha actuado como una autentica agencia de estandarización de doctrina y de material militar, a la creación de la Agencia Europea de Defensa (EDA) y, sobre todo, a los grandes programas multinacionales de obtención de material militar, como, por ejemplo, el caso del avión Eurofighter, por citar el más conocido. Luego, puede decirse que la interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas de los distintos países europeos es casi total.

En cuarto lugar, pero no por ello menos importante, está el tema de los valores e ideales. En teoría, dos soldados que van a combatir juntos deberían de compartir los mismos valores e ideales. En la Europa de hoy en día este asunto tampoco constituye un problema. Todos los europeos, aún sin ser conscientes de ello, compartimos una serie de valores e ideales, tenemos unos modos de vida parecidos y unos valores morales en sintonía.

Finalmente, otro elemento indispensable para que existan unas fuerzas armadas europeas es que exista una autoridad europea "única"²¹ de la que dependan tales fuerzas armadas. Hace falta un mando o autoridad política y un mando militar de quien dependan. Y también hace falta un

²⁰ En este sentido, nuestra Escuela Superior de las Fuerzas Armadas comparte un acuerdo con las Escuelas de Estado Mayor de Alemania, Francia, Italia y Renio Unido para efectuar todos los años un intercambio de alumnos entre escuelas y realizar ejercicios de planeamiento de operaciones militares (*combined and joint exercise*). Asimismo, muchas de las materias que se imparten son comunes, como por ejemplo todo lo relacionado con la OTAN y la Unión Europea. De este modo se asegura que, salvando la dificultad de trabajar en el idioma inglés, los oficiales de Estado Mayor que salen de estas escuelas no tengan ningún problema a la hora de integrarse en un cuartel general o estado mayor internacional.

²¹ Principio básico de la Unidad de Mando en operaciones militares.

presupuesto común para el sostenimiento de tales fuerzas armadas europeas.

Y ahora, sabiendo que desde el punto de vista técnico-militar no hay problemas insalvables para la existencia de unas fuerzas armadas europeas, la pregunta es: ¿existe voluntad política de crearlas? ¿Existe voluntad para crear una autoridad política y su correspondiente autoridad militar para ejercer el mando y control de las Fuerzas Armadas europeas? ¿Existe la voluntad por parte de la UE de financiarlas?

Conclusiones finales

Francisco de Aldecoa Luzárraga
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Capítulo sexto

A lo largo del año 2012, en la opinión pública europea se ha extendido un cierto pesimismo sobre la construcción europea, confirmada en el último Eurobarómetro del mes de mayo, donde se ve que la desafección por la UE aumenta en la medida en que la ciudadanía siente que no es capaz de buscar soluciones para la salida de la crisis. Llama la atención el hecho de que, sin embargo, los ciudadanos piden más política exterior europea, pero especialmente sube enormemente el deseo de más defensa europea. Durante la actividad desarrollada por el grupo de trabajo hemos constatado esta mayor demanda del contexto de más cooperación en materia de defensa en la UE y la hemos tenido en cuenta como fundamento para avanzar hacia unas fuerzas armadas de la UE.

De los resultados de cada una de las investigaciones que conforman los distintos capítulos podemos extraer una serie de conclusiones comunes:

Primera. Al día de hoy no existen unas fuerzas armadas de la Unión Europea en sentido estricto, que respondan a todos los elementos de la definición formalmente adoptada en la introducción, pero hay un conjunto de elementos que facilitan y preparan la posibilidad de que pudieran constituirse en un futuro próximo. Sería relativamente fácil la puesta en marcha de un ejército común de la Unión Europea en la medida en que haya una decisión política, dado que se cuenta con una base jurídica en el Tratado, experiencia importante en común, un número relevante de

operaciones de gestión de crisis, unos procedimientos, unas estructuras institucionales, unos mecanismos de cooperación... Entre los anteriores se pueden citar la confluencia de la industria de defensa europea a través de la Agencia Europea de Defensa, un esfuerzo común en I+D europeo en este ámbito, el Comité Político y de Seguridad, el Estado Mayor de la Unión Europea, el Centro de Satélites de la UE¹, los Grupos de Combate de la UE² o el embrión de un cuartel general de la UE.

Segunda. El contexto actual de la crisis actúa, en cierta manera, abriendo el camino a unas fuerzas armadas europeas, ya que revela necesario hacer de la necesidad virtud. En los años de la crisis los presupuestos en materia de defensa de los Estados miembros se han reducido a casi la mitad, pero las necesidades en materia de seguridad están en aumento. Por ello, enfrentar la crisis y mantener o aumentar las capacidades europeas de defensa conduce necesariamente a una profundización en la cooperación europea.

Tercera. Han aumentado las necesidades en materia de seguridad, especialmente por las actuales circunstancias de los países vecinos del Mediterráneo. Es necesario tener en cuenta que en el mundo actual el ámbito estatal es insuficiente y ningún país europeo puede defenderse por sí mismo, por lo que hay que considerar una dimensión supranacional en el seno de la UE para las defensas nacionales.

Cuarta. El Tratado de Lisboa explicita un nuevo marco político, en la medida en que vertebra la UE como una unión de Estados y ciudadanos y establece el por qué y el para qué de esta unión, de tal forma que establece el marco natural en donde basar este nuevo cambio cualitativo en materia de seguridad y defensa. Aunque el Tratado de Lisboa, como es sabido, rescata los elementos fundamentales del Tratado Constitucional, es necesario recuperar los elementos simbólicos que significa la forma constitucional, tales como la bandera, el himno, el lema o divisa y posiblemente la propia forma constitucional ya que son básicos para fundamentar la propia naturaleza de las Fuerzas Armadas europeas.

Quinta. Según explica la Dra. Mercedes Guinea en el capítulo 2, el Tratado de Lisboa refuerza la necesidad de desarrollar unas fuerzas armadas europeas por las nuevas funciones que recibe la Unión Europea, a través de la "Cláusula de asistencia mutua" del artículo 42.7 del TUE³ y la

¹ European Union Satellite Centre, ubicado dentro del recinto de la Base Aérea de Torrejón de Ardoz, Madrid.

² Agrupaciones militares de nivel táctico que reciben el nombre de European Union Battle Groups (EUBG).

³ "Cláusula de asistencia mutua": a través de ella, todos y cada uno de los Estados miembros deberán aportar su ayuda y asistencia, con los medios a su alcance, a otro estado miembro que fuera objeto de una agresión armada en su territorio.

“Cláusula de solidaridad” del artículo 222 del TFUE⁴, que requerirán de capacidades europeas.

Sexta. El Tratado establece incluso una disposición que puede considerarse que podría servir de base jurídica a las futuras fuerzas armadas europeas entre un grupo de países dispuestos, el artículo 42.6, que fundamenta la “Cooperación estructurada permanente”. Esta disposición de la PCSD, cuando sea activada, permitirá superar la base intergubernamental que había tenido hasta ahora la seguridad y defensa, haciendo posible la integración entre aquellos estados miembros que estén dispuestos a ello y que tengan determinadas capacidades.

Séptima. Del trabajo del teniente coronel Regalado se desprende un avance sustantivo, que es el OPSCENTRE, embrión de un cuartel general de la UE, que se ha puesto en marcha a través de la Decisión del Consejo de marzo de 2012. Activado recientemente para la coordinación de todas las misiones de gestión de crisis del Cuerno de África, presenta una gran importancia, ya que es uno de los elementos de la definición para la existencia de unas fuerzas armadas.

Octava. El estudio del general García Servert presenta las posibilidades de futuro de la iniciativa “Pooling and Sharing”, de la Unión Europea, y explica el caso del naciente mando de transporte aéreo europeo (EATC). Se trata de un acuerdo entre Estados, formalmente fuera de la estructura de la UE, que pone en marcha una cooperación reforzada en una materia sensible como es la capacidad de proyección aérea que siempre fue uno de los puntos débiles de la UE en materia de seguridad. Esta iniciativa prepara el camino para su consolidación definitiva, que llegará con la entrada en servicio de los nuevos aviones europeos A400M. El autor alerta de que es requisito previo para el éxito de estas iniciativas la existencia de un proyecto político europeo.

Novena. El análisis del capitán de navío Prats Marí demuestra que hay un acervo militar operativo que de alguna manera entendemos que son las primeras experiencias de operaciones efectivas de imposición de la paz, siguiendo el lenguaje de Naciones Unidas, dando un paso más en lo que se estaba haciendo en las operaciones de gestión de crisis, que era prevención, consolidación y, en su caso, mantenimiento.

Décima. La Unión Europea no podrá alcanzar la plena unión política sin considerar la cuestión de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, avanzar en unas fuerzas armadas europeas será un elemento muy relevante de

⁴ La “Cláusula de solidaridad” está prevista en el Tratado de Lisboa para los casos en que uno de los Estados miembros sea víctima de una catástrofe natural o de origen humano, u objeto de un ataque terrorista. En el marco de la “Cláusula de solidaridad” incluso podría considerarse atribuir a esas fuerzas armadas europeas funciones en el caso de grandes catástrofes naturales a las cuales algunos estados miembros son especialmente proclives, como los incendios forestales.

la unión política europea y respaldo de una auténtica política exterior común. Estamos convencidos de la necesidad de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente como primer paso en la constitución de unas fuerzas armadas europeas entre un grupo pionero de países que tome la delantera con un fuerte compromiso político y capacidades militares suficientes. No tendremos el impulso político necesario para las Fuerzas Armadas europeas si el proceso sigue condicionado por los que van al paso más lento. Vemos que ese liderazgo es posible dada la voluntad mostrada por los cinco ministros de Defensa que “confirman su disposición para promover una política europea ambiciosa en los ámbitos de seguridad y defensa”⁵.

De nuestras conclusiones se desprende que la base jurídica de la Unión después de Lisboa y las estructuras militares de los Estados miembros (de algunos de ellos al menos) están preparadas para dar el salto a la constitución de unas fuerzas armadas supranacionales en sentido estricto, que fueran el reflejo de la soberanía compartida. En el corto plazo, incluso, podría seguirse el modelo del Servicio Europeo de Acción Exterior para su formación, aunque sean tropas y mandos pertenecientes a los Estados miembros que durante unos años estuvieran al servicio de la UE.

Los últimos acontecimientos confirman que este tema está más cercano: los discursos de Van Rompuy y Barroso, el *Informe del grupo sobre el futuro de Europa* y la resolución de los cinco ministros de Defensa ponen el tema de un ejército común encima de la mesa otra vez. A todo ello hay que sumar el nuevo programa marco de I+D, el Horizonte 2020, que propone una importante partida para el I+D en materia de defensa vinculada a la Agencia Europea de Defensa y que parece que cuenta con el beneplácito de todos los Estados miembros.

Creemos que existe el consenso implícito de no sacar este debate a la luz hasta que no se clarifique la salida a la crisis, ya que la ciudadanía no aceptaría nuevos compromisos con implicaciones financieras hasta que no se resuelva lo más duro de los ajustes que está sufriendo. El grupo de trabajo entiende que este escenario se irá produciendo entre 2013 y 2014, año este en que además se celebrarán las elecciones al Parlamento Europeo, que entendemos que serán las primeras políticas, en la medida en que configurarían la nueva comisión europea.

El año 2013 parece que será un año clave para la Política Común de Seguridad y Defensa. Se conmemorará el décimo aniversario de la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, que se espera que sea reformada. La alta representante Ashton se ha comprometido a presentar una comunicación relativa a los desarrollos de la PCSD, también se ha decidido la puesta en marcha de una nueva operación militar de la UE en Mali y se

⁵ *Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain*. Paris, 15 November 2012.

habla de un consejo europeo para tratar al más alto nivel la cuestión de la profundización de la PCSD. Después de terminar con la redacción de este trabajo, vemos que se confirma esta tendencia con las Conclusiones del último Consejo Europeo, de diciembre de 2012, que se incluyen al final del "Anexo documental". Después de tres años de parálisis se reactiva el debate sobre la Defensa Común y se dan más pasos hacia unas fuerzas armadas de la Unión Europea.

Composición del grupo de trabajo

Presidente: **D. FRANCISCO DE ALDECOA LUZÁRRAGA**

*Catedrático de Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid.*

Vocales: **D.ª MERCEDES GUINEA LLORENTE**

*Profesora de Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid*

D. RUBÉN GARCÍA SERVET

*General de brigada del Ejército del Aire
Jefe de la División de Planes del Estado Mayor del Ejército
del Aire
Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología
Licenciado en Derecho*

D. GABINO REGALADO DE LOS COBOS

*Teniente coronel del Ejército de Tierra
Coordinador de la Célula de Apoyo del Estado Mayor de la
Defensa
Durante la Presidencia Española de la Unión Europea, 2010*

Secretario: **D. JOSÉ MARÍA PRATS MARÍ**

*Capitán de navío del Cuerpo General de la Armada
Profesor de la Escuela de Estado Mayor de las Fuerzas
Armadas
MA in Defence Studies, King's College London, University
of London*

Documentación

- ASHTON, Catherine, High Representative. *Remarks at the informal meeting of EU Defence Ministers*. Ghent, 23 and 24 September 2010.
- *Speech in the European Parliament on the Brock Report on the Annual Report on CFSP*. Strasbourg, 11 September 2012.
 - *Remarks in the Subcommittee on Security and Defence of the European Parliament's Committee on Foreign Affairs*. Brussels, 7 November 2012 .
- BARROSO, Jose Manuel. President of the European Commission, *State of the Union 2012 Address*, 12 September 2012.
- BRITISH-FRENCH SUMMIT. *Joint Declaration*. Saint-Malo, 3-4 December 1998.
- Carta de los jefes de Estado Mayor alemán y francés, invitando a una serie de países de la UE a adherirse a la iniciativa, 18 de abril de 2006.
- CONSEJO EUROPEO. *“Una Europa segura en un mundo mejor” Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.
- *“Ofrecer seguridad en un mundo en evolución” Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 11 de diciembre de 2008.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations, n° 13990/1/04*, de 29 de mayo 2006 (versión desclasificada del documento).

Anexo I: Documentación y bibliografía

- *European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations, n° 13990/1/04*, de 29 de mayo 2006 (versión desclasificada del documento).
- “Council Decision 2012/173/CFSP of 23 March 2012 on the activation of the EU Operations Centre for the Common Security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa”, *Official Journal of the European Union (L 89)*, 27 marzo 2012.
- EATC Concept, 11 May 2007.
- EUMC 29 Sep 10-PCY INFORMATION (as delivered). Briefing to NATO MC, 23 sept. 2010.
- EUMS, “EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level”, European Union Military Staff, doc. n.º 10687/08. Brussels, 16 June 2008.
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *EDA, A'Pooling & Sharing, Fact sheet*, Nov. 2011.
- EDA, *Pooling & Sharing of European Defence Capabilities. Analysis*, Nov. 2011.
- EDA, *Document for the PREPCOM. Code of conduct on Pooling & Sharing*, Oct. 2012.
- FOREIGN AFFAIRS MINISTERS AND MINISTERS OF DEFENCE OF FRANCE, GERMANY, ITALY, POLAND AND SPAIN. *Meeting*. Paris, 15 November 2012.
- FOREIGN MINISTERS OF AUSTRIA, BELGIUM, DENMARK, FRANCE, ITALY, GERMANY, LUXEMBOURG, THE NETHERLANDS, POLAND, PORTUGAL AND SPAIN. *Final Report on the Future of Europe Group*, 17 September 2012.
- GENERAL AFFAIRS COUNCIL AND FOREIGN AFFAIRS COUNCIL. *Memorandum of the EU's Common Security and Defence Policy against the backdrop of the entry into force of the Lisbon Treaty*, 16 June 2010.
- HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE. *European Defence Capabilities: lessons from the past, signposts for the future*. London, The Stationery Office Ltd., 2012.
- Informal meeting of EU Ministers of Defence. Ghent, 23-24 September 2010. Speaking Notes EDA Chief Executive for Working Session One: “Way forward in Capability Development: more EU cooperation”.
- Letter of Intent between the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany and the Minister of Defence of the French Republic concerning the Development of an European Air Transport Command (EATC) 05/04/2006 (LoI EATC).
- Note of Accession to participate in the Lol EATC. Belgium 09/06/2006.

- Note of Accession to participate in the Lol EATC. Netherlands 11/01/2007.
- Note of Accession to participate in the Lol EATC. Luxembourg 01/10/2008.
- OPERACIÓN ATALANTA. Resoluciones 1846 y 1851 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU).
- Documento “Acción Conjunta UE 851”, de 10 de noviembre de 2008.
- PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución sobre el desarrollo de la política común de seguridad y defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, 11 de mayo de 2011 (A7-0166/2011).
- *Resolución sobre el impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa de los Estados miembros*, 14 de diciembre de 2011 (A7-0428/2011).
 - *Resolución sobre el Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la Política Exterior y de Seguridad Común*, 12 de septiembre de 2012 (A7-0252/2012).
 - *Resolución sobre la aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa (basada en el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la Política Exterior y de Seguridad Común)*, 22 de noviembre de 2012 (A7-0357/2012).
 - *Resolución sobre las cláusulas de defensa mutua y de solidaridad de la UE: dimensiones política y operativa*, 22 de noviembre de 2012 (A7-0356/2012).
- Plan de operaciones de la operación Resolute Behaviour (documentación clasificada).
- Planes de operaciones de la operación Althea (documentación clasificada).
- Planes de operaciones de la operación Atalanta (documentación clasificada).
- Pooling EATC Terms of Reference (EATC TORs) 11/05/2011.
- Pooling and sharing, German-Swedish initiative Food for Thought. November 2010.
- Transfer of Authority from Netherlands to EATC, 26/11/2010.
- Transfer of Authority from France to EATC, 01/12/2010
- Transfer of Authority from Belgium to EATC, 28/04/2011
- Transfer of Authority from Germany to EATC, 22/03/2012
- VAN ROMPUY, Hermann, President of the European Council. *Issues Paper on Completing the Economic and Monetary Union*. Brussels, 12 September 2012.
- *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. Brussels, 5 December 2012.

Bibliografía reciente

- ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *The EU's Military Crisis Operations. Petersberg Tasks and International Peace*. Saarbrücken, Lambert, 2011.
- “Las Fuerzas Armadas a disposición de la UE: ¿hacia un cuerpo armado europeo?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 25, 2008, pp. 11-42.
- ALDECOA, Francisco. “La cooperación estructurada permanente”, en Consuelo RAMÓN CHORNET (coord.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 95-112.
- “La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea: hacer creíble la política de responsabilidad”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 34, 2006, pp. 11-39.
- y GUINEA, Mercedes. “La acción de las organizaciones regionales en la prevención de conflictos: el caso particular de la Unión Europea”, en BLANC ALTEMIR, Antonio (ed.), *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*. Madrid, Tecnos, 2009, pp. 360-372.
- y GUINEA, Mercedes. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Madrid, Marcial Pons, 2010.
- ADEBAHR, Cornelius. “The Comprehensive Approach to Crisis Management in a Concerted Weimar Effort”, *Genshagener Papiere*, n.º 6, 2011.
- ASSEBURG, Muriel y KEMPIN, Ronja (eds.). *The EU as a strategic actor in the realm of security and defence?: a systematic assessment of ESDP missions and operations*. Berlin, SWP, 2009.
- ATTINÁ, Fulvio y IRRERA, Daniela (eds.). *Multilateral Security and ESDP Operations*. Farnham, Ashgate, 2010.
- BICKERTON, Chris J, IRONDELLE, Bastien y MENON, Anand. *Security Co-operation Beyond the Nation-State: The EU's Common Security and Defence Policy*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n.º 1, 2011.
- BISCOP, Sven. “Permanent Structured Cooperation: Building Effective European Armed Forces”, *EGMONT*, 2011.
- y COELMONT, Jo. “Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces”, *College of Europe, Bruges Political Research Papers*, n.º 15, September 2010.
- y COELMONT, Jo. “CSDP and the Ghent Framework: the indirect approach to permanent structured cooperation?”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 16, n.º 2, 2011, pp. 149-167.
- y WHITMAN, Richard (eds.). *The Routledge handbook of European security*, Abingdon, Routledge, 2012.
- BLESA ALEDO, Pablo S. *De la Defensa de Europa a la Europa de la defensa. Transformación de la Unión Europea en actor militar global del siglo XXI*. Murcia, Universidad Católica San Antonio, 2006 (1.ª ed.).

- CEBADA ROMERO, Alicia. "La Política Común de Seguridad y Defensa. ¿Seguritización de la acción exterior o humanización de la Política Europea de Seguridad?", en ROLDÁN BARBERO, Javier (coord.), *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Granada, Universidad de Granada, 2012, pp. 21-51.
- COTTEY, Andrew. *Security in the New Europe*. Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2007.
- D'ARGENSON, Pierre-Henri. "The Future of European Defence Policy", *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 51, n.º 5, 2009, pp. 143-154.
- DRANGA, Ovidiu. "Defense: Envisioning the European Military Beyond the Union", en Guido HOUBEN y Thomas POLLAN (eds.), *European Interests. A 2020 Vision of the Union's Foreign and Security Policy*. Baden-Baden, Nomos, 2005, pp. 83-96.
- DUKE, Simon. *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2000.
- FALEG, Giovanni y GIOVANNINI, Alessandro. "The EU between Pooling & Sharing and Smart Defence. Making a virtue of necessity?", *CEPS Special Report*, 2012.
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad. "Aspectos conceptuales de la seguridad europea", en ROLDÁN BARBERO, Javier (Coord.), *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Granada, Universidad de Granada, 2012, pp. 103-119.
- FONOUNI-FARDE, Guillaume. "Transposition de la 'directive défense': abistis, dulces caricae?", *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n.º 557, 2012, pp. 248-253.
- FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, Jorge. "La defensa europea. Del Tratado de Bruselas de 1948 al de Lisboa de 2010", *Documento Opinión*, n.º 50/2011, IEEA, 29 de junio de 2011.
- GARCÍA SERVERT, Rubén. "Las cláusulas de solidaridad y de asistencia en la Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 34, 2006, pp. 65-88.
- GIEGERICH, Bastian. "Budget Crunch: Implications for European Defence", *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 52, n.º 4, 2010, pp. 87-98.
- y NICOLL, Alexander. "The Struggle for Value in European Defence", *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 54, n.º 1, 2012, pp. 53-82.
- GLIÈRE, Catherine (comp.). *EU Security and Defence: core documents 2008, Chailot Papers*, n.º 117. Paris, Institute for Security Studies of WEU, July 2009.
- (comp.). *EU Security and Defence: core documents 2007, Chailot Papers*, n.º 112. Paris, Institute for Security Studies of WEU, October 2008.
- (comp.). *EU Security and Defence: core documents 2006, Chailot Papers*, n.º 98. Paris, Institute for Security Studies of WEU, October 2007.

- GNESOTTO, Nicole (dir.). *EU Security and Defence: core documents 2005, Chaillot Papers*, n.º 87. Paris, Institute for Security Studies of WEU, March 2006.
- (dir.). *EU Security and Defence: core documents 2004, Chaillot Papers*, n.º 75. Paris, Institute for Security Studies of WEU, February 2005.
- GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto (dir.). *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?* Madrid, Iustel, 2011.
- GRANT, Charles. "Resolving the rows over ESDP", *Opinion*, Centre for European Reform, October 2003.
- GRECO, Nicoletta, Ettore PIROZZI y SILVESTRI, Stefano (eds.). *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Quaderni IAI, n.º 19, November 2010.
- GREVI, Giovanni, HELLY, Damien y KEOHANE, Daniel (eds.). *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)*. Paris, EUISS, 2009.
- HAINÉ, Jean-Yves (dir.). *From Laeken to Copenhagen. European Defence: core documents, Chaillot Papers*, n.º 57, EUISS. Paris, 2003.
- HEISBOURG, François, ISCHINGER, Wolfgang, ROBERTSON, George, SCHAKE, Kori y VALASEK, Tomas. *All Alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*. London, Centre for European Reform, 2011.
- HILLMANN Jörg y HADJISAVVAS, Constantinos Ch. (eds.). *Military Capability Development in the framework of the Common Security and Defence Policy. Nicosia*, Cyprus Presidency of the Council of the EU, 2012.
- HOWORTH, Jolyon. *Security and Defence Policy in the European Union*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2007.
- IISS. "EU operational planning. The politics of defence", *Strategic Comments*, vol. 9, Issue 10. London, IISS, December 2003.
- KROTZ, Ulrike. "Momentum and Impediments: Why Europe Won't Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n.º 3, 2009, pp. 555-578.
- KUROWSKA, Ximena y BREUER, Fabian (ed.). *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy. Theory in Action*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2011.
- LAURSEN, Finn (ed.). *The EU as a Foreign and Security Policy Actor*. Dordrecht, Republic of Letters, 2009.
- LEAKEY, David. "Perspectives: EU Military Capabilities. LTG David Leakey Interview", en *Impetus. Bulletin of the EU Military Staff*, n.º 8, Autumn-Winter 2009.
- LIBERTI, Fabio. "Les dépenses de défense en Europe: peut-on faire mieux sans dépenser plus? ", *Notre Europe Policy Paper*, n.º 46, 2011.

- LINDLEY-FRENCH, Julian. "A Long-Term Perspective on Military Integration", y Volker HEISE, "Pooling of Sovereignty – a New Approach?", en Sven BISCOP (ed.), *E Pluribus Unum? Military Integration in the European Union*, EGMONT Paper, n.º 7. Bruselas, Royal Institute for International Relations, 2005, pp. 39-41 y 43-52, respectivamente.
- MARIS, Jean-Barthélémy. *La structuration du marché européen de l'armement*. Paris, L'Harmattan, 2012.
- MARISCAL, Nicolás. *Más allá de Lisboa: horizontes europeos*. Madrid, Tecnos, 2010.
- MENON, Anand. "European Defence Policy. From Lisbon to Libya", *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 53, n.º 3, 2011, pp. 75-90.
- MÉRAND, Frédéric. *European Defence Policy beyond the Nation State*. Oxford, Oxford University Press, 2008.
- MERLINGEN, Michael. *EU security policy : what it is, how it works, why it matters*. London, Lynne Rienner, 2012
- y OSTRAUSKAITÉ, Rasa. *European Union Peacebuilding and Policing*. London, Routledge, 2006.
- MISSIROLI, Antonio (dir.). *From Copenhagen to Brussels. European Defence core documents*, EUISS, Chaillot Papers, n.º 67. Paris, December 2003.
- NETHERLANDS ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS. *European Defence Cooperation. Sovereignty and the Capacity to Act*, AIV Report, n.º 78, January 2012.
- NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. London, Macmillan Press Ltd., 1994, 3.ª ed.
- O'DONNELL, Clara Marina. "Poland's U-turn on European defence: A missed opportunity?", *Centre for European Reform Policy Brief*, March 2012.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo. "La Política Europea de Seguridad y Defensa: balance de una década", en ROLDÁN BARBERO, Javier (coord.), *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Granada, Universidad de Granada, 2012, pp. 3-19.
- REGALADO DE LOS COBOS, Gabino. "Antecedentes de la Cooperación Estructurada Permanente: el desarrollo progresivo de la PCSD", *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 42, 2011.
- "Criterios y compromisos en la Cooperación Estructurada Permanente", *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 42, 2011.
- ROLDÁN BARBERO, Javier (coord.). *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Granada, Universidad de Granada, 2012.
- RUIZ CAMPILLO, Xira y BARROSO CORTÉS, Francisco Salvador. *La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España*. Documento de trabajo número 37/2009. Real Instituto Elcano.

- RUTTEN, Maartje (comp.). *From St-Malo to Nice. European Defence: core documents, Chaillot Papers*, n.º 47. Paris, Institute for Security Studies of WEU, May 2001.
- SCHAKE, Kori, BLOCH-LAINÉ, Amaya y GRANT, Charles. "Building a European defence Capability", *Survival*, vol. 4, n.º 1, Spring 1999, IISS. London, pp. 20-40.
- SIMON, Luis. "Command and Control. Planning for EU military Operations", *Occasional Paper*, n.º 81, January 2010, EU Institute for Security Studies (EU ISS).
- STÄRCKLE, Guido. *L'agence européenne de défense: régime juridique, organisation et réalisations*. Bruxelles, Bruylant, 2010.
- VALASEK, Tomas. "Surviving Austerity. The Case for a New Approach to EU Military Collaboration", *Centre for European Reform*, April 2011.
- VASCONCELOS, Álvaro de (ed.). *What ambitions for European defence in 2020?*. Paris, EU Institute for Security Studies, 2009.
- VERGARA MELERO, José Antonio. "Capacidades militares al servicio de la Estrategia Europea de Seguridad", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n.º 9, 2008.
- WHITNEY, Nick. *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. London, ECFR, 2008.
- "How to Stop the Demilitarisation of Europe", *ECFR, Policy Brief*, n.º 40, November 2011.

Artículos del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de funcionamiento de la Unión relacionados con la Política Común de Seguridad y Defensa

**Anexo II:
Anexo
documental**

Tratado de la Unión Europea

Artículo 2

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 3

1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. (...)

5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 24

1. La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común. (...)

Artículo 42

1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

3. Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada «Agencia Europea de Defensa») determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna

para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

4. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o a iniciativa de un estado miembro, las decisiones relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo. El Alto Representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión.

5. El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión. La realización de esta misión se regirá por el artículo 44.

6. Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo 46 y no afectará a lo dispuesto en el artículo 43.

7. Si un estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, 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 esta.

Artículo 43

1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas

misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

2. El Consejo adoptará las decisiones relativas a las misiones contempladas en el apartado 1, y en ellas definirá el objetivo y el alcance de estas misiones y las normas generales de su ejecución. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones.

Tratado de funcionamiento de la Unión

Cláusula de solidaridad

Artículo 222

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

a) — prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;

— proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas;

— prestar asistencia a un estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;

b) prestar asistencia a un estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.

2. Si un estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.

3. Las modalidades de aplicación por la Unión de la presente cláusula de solidaridad serán definidas mediante decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea. Se informará al Parlamento Europeo.

A efectos del presente apartado, y sin perjuicio del artículo 240, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el comité contemplado en el artículo 71, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos.

4. Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión.

Protocolo (n.º 10) sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del tratado de la Unión Europea

LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

VISTOS el apartado 6 del artículo 42 y el artículo 46 del Tratado de la Unión Europea,

RECORDANDO que la Unión lleva a cabo una política exterior y de seguridad común basada en la realización de una convergencia cada vez mayor de las actuaciones de los Estados miembros;

RECORDANDO que la política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común; que garantiza a la Unión una capacidad operativa respaldada por medios civiles y militares; que la Unión puede recurrir a ella para las misiones contempladas en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea fuera de la Unión a fin de garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el refuerzo de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; que la ejecución de dichos cometidos está sustentada por las capacidades militares facilitadas por los Estados miembros con arreglo al principio del «conjunto único de fuerzas»;

RECORDANDO que la política común de seguridad y defensa de la Unión no afecta al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados estados miembros;

RECORDANDO que la política común de seguridad y defensa de la Unión respeta las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para los Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros, y que es compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en este marco;

CONVENCIDAS de que una mayor afirmación del papel de la Unión en materia de seguridad y defensa contribuirá a la vitalidad de una Alianza Atlántica renovada, en consonancia con los acuerdos denominados de «Berlín plus»;

DECIDIDAS a que la Unión sea capaz de asumir plenamente las responsabilidades que le incumben dentro de la comunidad internacional;

RECONOCIENDO que la Organización de las Naciones Unidas puede solicitar la asistencia de la Unión para ejecutar con carácter de urgencia misiones emprendidas en virtud de los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas;

RECONOCIENDO que el fortalecimiento de la política de seguridad y defensa exigirá a los Estados miembros esfuerzos en el ámbito de las capacidades;

CONSCIENTES de que la superación de una nueva etapa del desarrollo de la política europea de seguridad y defensa conlleva un esfuerzo decidido por parte de los Estados miembros dispuestos a realizarla;

RECORDANDO la importancia de que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad esté plenamente asociado a los trabajos de la cooperación estructurada permanente,

HAN CONVENIDO en las siguientes disposiciones, que se incorporarán como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

Artículo 1

La cooperación estructurada permanente a que se refiere el apartado 6 del artículo 42 del Tratado de la Unión Europea estará abierta a todos los Estados miembros que se comprometan, desde la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa:

a) a acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (denominada en lo sucesivo «la Agencia Europea de Defensa»); y

b) a estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal como se contemplan en el artículo 43 del Tratado de la Unión

Europea, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días.

Artículo 2

Los Estados miembros que participen en la cooperación estructurada permanente se comprometerán, para realizar los objetivos contemplados en el artículo 1,

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

b) a aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, en particular armonizando la determinación de las necesidades militares, poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa, y propiciando la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística;

c) a tomar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, en particular mediante la definición de los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas, incluida la posible revisión de sus procedimientos decisorios nacionales;

d) a cooperar para garantizar que toman las medidas necesarias para colmar, entre otras cosas mediante planteamientos multinacionales y sin perjuicio de los compromisos que hayan contraído en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades;

e) a participar, en caso necesario, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

Artículo 3

La Agencia Europea de Defensa contribuirá a la evaluación periódica de las contribuciones de los Estados miembros participantes en materia de capacidades, especialmente las contribuciones aportadas según los criterios que se establecerán, entre otros, con arreglo al artículo 2, y presentará informes al respecto al menos una vez por año. La evaluación podrá servir de base para las recomendaciones y decisiones del Consejo adoptadas de conformidad con el artículo 46 del Tratado de la Unión Europea.

**Acción Común 2008/851/PESC del Consejo,
de 10 de noviembre de 2008, relativa a la
operación militar de la Unión Europea destinada
a contribuir a la disuasión, prevención y la
represión de los actos de piratería y del robo a
mano armada frente a las costas de Somalia
(*Diario Oficial* n.º 1301, de 12.11.2008, p. 33).**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de la Unión Europea, y en particular el artículo 14, el artículo 25, párrafo tercero, y el artículo 28, apartado 3,

Considerando lo siguiente:

(1) En su Resolución 1814 (2008) relativa a la situación en Somalia, adoptada el 15 de mayo de 2008, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) exhortó a los Estados y a las organizaciones regionales a que, en estrecha coordinación entre ellas, tomaran medidas a fin de proteger a los buques que participan en el transporte y el suministro de la ayuda humanitaria destinada a Somalia y en las actividades autorizadas por las Naciones Unidas.

(2) En su Resolución 1816 (2008) relativa a la situación en Somalia, adoptada el 2 de junio de 2008, el CSNU manifestó su preocupación por la amenaza que los actos de piratería y robo a mano armada contra buques suponen para el suministro de ayuda humanitaria a Somalia, para la seguridad de las rutas comerciales marítimas y para la navegación internacional. El CSNU instó, en particular, a los Estados interesados en el uso de las rutas comerciales marítimas situadas frente a las costas de Somalia a que aumenten y coordinen, en cooperación con el Gobierno Federal de Transición (GFT), la acción llevada a cabo para disuadir de los actos de piratería y el robo a mano armada en el mar. Autorizó a los Estados, que cooperen con el GFT y cuyos nombres haya comunicado previamente este al secretario general de las Naciones Unidas, a entrar en las aguas territoriales de Somalia y a usar todos los medios necesarios para reprimir los actos de piratería y de robo a mano armada en el mar, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Derecho internacional, durante un período de seis meses a partir de la adopción de la Resolución.

(3) En su Resolución 1838 (2008) relativa a la situación en Somalia, adoptada el 7 de octubre de 2008, el CSNU saluda la planificación en curso de una posible operación naval militar de la Unión Europea (UE), así como las demás iniciativas nacionales o internacionales emprendidas con miras a dar aplicación a las Resoluciones 1814 (2008) y 1816 (2008) y ha instado

a todos los Estados que tengan capacidad para hacerlo a que cooperen con el GFT en la lucha contra la piratería y el robo a mano armada en el mar de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1816 (2008). Insta también a los Estados y las organizaciones regionales a que, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1814 (2008), sigan adoptando medidas para proteger los convoyes marítimos del Programa Mundial de Alimentos (PMA), lo cual es vital para proporcionar ayuda humanitaria a la población afectada de Somalia.

(4) En sus Conclusiones del 26 de mayo de 2008, el Consejo manifestó su preocupación por el recrudecimiento de los ataques de piratería frente a las costas somalíes, que afectan a la labor humanitaria y al tráfico marítimo internacional en la región y que contribuyen a las constantes violaciones del embargo de armas impuesto por las Naciones Unidas. El Consejo se congratuló asimismo de la serie de iniciativas emprendidas por algunos estados miembros de la UE para ofrecer protección a los buques del PMA. Puso de relieve la necesidad de que la comunidad internacional tenga una mayor participación en estas escoltas para que la ayuda humanitaria llegue a la población de Somalia.

(5) El 5 de agosto de 2008, el Consejo aprobó el concepto de gestión de crisis para una acción de la UE con vistas a contribuir a la aplicación de la Resolución 1816 (2008) del CSNU y a la paz y la seguridad internacionales en la región.

(6) El 15 de septiembre de 2008, el Consejo reiteró su gran preocupación por los actos de piratería y el robo a mano armada frente a las costas de Somalia, lamentando, en particular, el reciente recrudecimiento de los mismos. En cuanto a la contribución de la UE a la aplicación de la Resolución 1816 (2008) del CSNU sobre los actos de piratería y robo a mano armada frente a la costa de Somalia, y a la protección, con arreglo a las Resoluciones 1814 (2008) y 1816 (2008), de los buques fletados por el PMA con destino a Somalia, el Consejo ha decidido establecer en Bruselas una célula de coordinación encargada de apoyar las acciones de vigilancia y protección realizadas por determinados estados miembros frente a las costas de Somalia. El mismo día, el Consejo aprobó, por una parte, el plan de aplicación de esta acción militar de coordinación (EU NAVCO) y, por otra, una opción militar estratégica relativa a una posible operación naval militar de la UE en beneficio de la cual los Estados miembros que deseen cooperar con el GFT en aplicación de lo dispuesto en la Resolución 1806 (2008), pondrían a disposición sus medios militares para disuadir y reprimir los actos de piratería y el robo a mano armada frente a las costas de Somalia.

(7) El 19 de septiembre 2008 el Consejo adoptó la Acción Común 2008/749/PESC relativa a la acción de coordinación militar de la Unión

Europea en apoyo de la Resolución 1816 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (EU NAVCO)¹.

(8) Al comienzo de la operación militar Atalanta, las tareas correspondientes a la célula de coordinación serán ejercidas en el marco de la presente Acción Común. Por tanto conviene proceder al cierre de la célula de coordinación.

(9) Conviene que el Comité Político y de Seguridad (CPS) ejerza el control político de la Operación Militar de la UE destinada a contribuir a la disuasión de los actos de piratería frente a las costas de Somalia, asuma la dirección estratégica y tome las decisiones pertinentes, de conformidad con el artículo 25, párrafo tercero, del Tratado.

(10) A tenor de lo dispuesto en el artículo 28, apartado 3, del Tratado, los gastos operativos derivados de la presente Acción Común que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa correrán a cargo de los Estados miembros, de acuerdo con la Decisión 2007/384/PESC del Consejo, de 14 de mayo de 2007, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (Athena)² (denominada en lo sucesivo «Athena»).

(11) El artículo 14, apartado 1, del Tratado dispone que en las acciones comunes se fijen los medios que haya que facilitar a la Unión. El importe de referencia financiera para los costes comunes durante un período de doce meses de la operación militar de la UE constituye la mejor estimación actual y no prejuzga las cuantías finales que se incluirán en un presupuesto que deberá aprobarse de conformidad con las normas establecidas en la decisión relativa a Athena.

(12) Mediante carta fechada el 30 de octubre de 2008, la UE ha enviado una oferta al GFT, con arreglo al párrafo 7 de la Resolución 1816 (2008), que contiene propuestas relativas al ejercicio de su jurisdicción por parte de Estados distintos de Somalia contra las personas capturadas en las aguas territoriales de Somalia que hayan cometido o se sospeche que han cometido actos de piratería o de robo a mano armada.

(13) De conformidad con el artículo 6 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Dinamarca no participa en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Dinamarca no participa en la ejecución de la presente Acción Común y, por consiguiente, no contribuye a la financiación de la operación.

¹ DO L 252, de 20.9.2008, p. 39.

² DO L 152, de 13.6.2007, p. 14.

HA ADOPTADO LA PRESENTE ACCIÓN COMÚN:

Artículo 1

Misión

1. La Unión Europea (UE) emprende una operación militar en apoyo de las Resoluciones 1814 (2008), 1816 (2008) y 1838 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) de manera conforme a la acción autorizada en caso de piratería en aplicación de los artículos 100 y siguientes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (en adelante «Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar») y a través, en particular, de compromisos contraídos con terceros Estados, denominada en adelante «Atalanta», destinada a contribuir:

— a la protección de los buques del PMA que suministran ayuda alimentaria a las poblaciones desplazadas de Somalia, con arreglo al mandato de la Resolución 1814 (2008) del CSNU.

— a la protección de buques vulnerables que naveguen frente a las costas de Somalia, así como a la disuasión, a la prevención y a la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia, con arreglo al mandato definido en la Resolución 1816 (2008) del CSNU.

2. Las fuerzas desplegadas a tal fin operarán hasta las 500 millas marinas frente a las costas de Somalia y de los países vecinos, con arreglo al objetivo político de una operación marítima de la UE, como se define en el concepto de gestión de crisis aprobado por Consejo el 5 de agosto 2008.

Artículo 2

Mandato

En las condiciones fijadas por el Derecho internacional aplicable, especialmente la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y por las Resoluciones 1814 (2008), 1816(2008) y 1838 (2008) del CSNU, y dentro del límite de sus capacidades disponibles, Atalanta:

a) brindará una protección a los buques fletados por el PMA, inclusive mediante la presencia a bordo de los buques de que se trate de elementos armados de Atalanta, en particular cuando naveguen por las aguas territoriales de Somalia;

b) protegerá a los buques mercantes que naveguen en las zonas en que esté desplegada, apreciando las necesidades en cada caso;

c) vigilará las zonas frente a las costas de Somalia, incluidas sus aguas territoriales, que presenten riesgos para las actividades marítimas, en particular el tráfico marítimo;

d) tomará las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para disuadir, prevenir e intervenir para poner fin a los actos de piratería o a robos a mano armada que puedan haberse cometido en las zonas en que esté presente;

e) con vistas a un eventual ejercicio de procedimientos judiciales por los Estados competentes en las condiciones previstas en el artículo 12, podrá capturar, retener y entregar a las personas que hayan cometido o sean sospechosas de haber cometido actos de piratería o robos a mano armada en las zonas en que esté presente y embargar los buques de los piratas o de los ladrones a mano armada o los buques capturados después de un acto de piratería o de robo a mano armada y que estén en manos de los piratas, así como los bienes que se encuentren a bordo;

f) establecerá un enlace con las organizaciones y entidades, así como con los Estados que actúan en la región para luchar contra los actos de piratería y los robos a mano armada frente a las costas de Somalia, en particular la fuerza marítima «Combined Task Force 150» actuando en el marco de la operación «Libertad Duradera».

Artículo 3

Nombramiento del Comandante de la Operación de la UE

Se nombra Comandante de la Operación de la UE al Almirante Phillip Jones.

Artículo 4

Designación del Cuartel General de la Operación de la UE

El Cuartel General de la Operación de la UE estará situado en Northwood, Reino Unido.

Artículo 5

Planeamiento y lanzamiento de la Operación

El Consejo adoptará la decisión sobre el lanzamiento de la operación militar de la UE tras la aprobación del plan de la operación y de las normas de intervención y a la vista de la notificación por el GFT al secretario general de Naciones Unidas de la oferta de cooperación hecha por la UE en aplicación del párrafo 7 de la Resolución 1816 (2008) del CSNU.

Artículo 6

Control político y dirección estratégica

1. Bajo la responsabilidad del Consejo, el Comité Político y de Seguridad (CPS) ejercerá el control político y la dirección estratégica de la operación

militar de la UE. El Consejo autoriza al CPS a adoptar las decisiones adecuadas de conformidad con el artículo 25 del Tratado. Esta autorización incluye en particular las competencias necesarias para modificar los documentos de planeamiento, incluido el plan de la operación, la cadena de mando y las normas de intervención. También incluye las competencias necesarias para adoptar las decisiones relativas al nombramiento del Comandante de la Operación de la UE y/o del Comandante de la Fuerza de la UE. El poder de decisión relativo a los objetivos y la terminación de la operación militar de la UE seguirá siendo competencia del Consejo, asistido por el secretario general/Alto Representante (SG/AR).

2. El CPS informará al Consejo periódicamente.

3. El CPS recibirá de forma periódica los informes del presidente del Comité Militar de la UE (CMUE) sobre la ejecución de la operación militar de la UE. Cuando lo considere oportuno, el CPS podrá invitar al Comandante de la Operación de la UE y/o al Comandante de la Fuerza de la UE a asistir a sus reuniones.

Artículo 7

Dirección militar

1. El CMUE se encargará del seguimiento de la correcta ejecución de la operación militar de la UE, que se realiza bajo la responsabilidad del Comandante de la Operación de la UE.

2. El CMUE recibirá periódicamente los informes del Comandante de la Operación de la UE. Cuando lo considere oportuno, podrá invitar al Comandante de la Operación de la UE y/o al Comandante de la Fuerza de la UE a sus reuniones.

3. El Presidente del CMUE actuará como punto de contacto principal con el Comandante de la Operación de la UE.

Artículo 8

Coherencia de la respuesta de la UE

La Presidencia, el SG/AR, el Comandante de la Operación de la UE y el Comandante de la Fuerza de la UE, velarán por una estrecha coordinación de sus actividades respectivas en relación con la aplicación de la presente Acción Común.

Artículo 9

Relaciones con las Naciones Unidas, Somalia, los países vecinos y otros actores

1. El SG/AR, en estrecha coordinación con la Presidencia, actuará como principal punto de contacto con las Naciones Unidas, sus organismos es-

pecializados, con las autoridades de Somalia, y las autoridades de los países vecinos, así como con otros actores afectados. En el marco de sus contactos con la Unión Africana, el SG/AR estará asistido por el Representante Especial de la UE (REUE) ante la Unión Africana, en estrecha coordinación con la Presidencia.

2. A nivel operativo, el Comandante de la Operación de la UE actuará como punto de contacto, en particular con las organizaciones de armadores, así como con los departamentos concernidos de la Secretaría General de las Naciones Unidas, de la Organización Marítima Internacional y del PAM.

Artículo 10

Participación de terceros Estados

1. Sin perjuicio de la autonomía de decisión de la UE y del marco institucional único de esta, y atendiendo a las orientaciones pertinentes del Consejo Europeo, se podrá invitar a terceros Estados a participar en la operación.

2. El Consejo autoriza al CPS a invitar a terceros Estados a que aporten contribuciones, y a adoptar, previa recomendación del Comandante de la Operación de la UE y del CMUE, las decisiones apropiadas en materia de aceptación de las contribuciones propuestas.

3. El régimen de participación de terceros Estados estará sujeto a acuerdos que deberán celebrarse de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 24 del Tratado. El SG/AR, que asiste a la Presidencia, podrá negociar acuerdos en su nombre. Cuando la UE y un tercer Estado hayan celebrado un acuerdo que establezca un marco para la participación de este tercer Estado en las operaciones de gestión de crisis de la UE, lo dispuesto en dicho acuerdo será aplicable en el contexto de la presente operación.

4. Los terceros Estados que aporten contribuciones militares significativas a la operación militar de la UE tendrán, en relación con la gestión diaria de la operación, los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros que participen en ella.

5. El Consejo autoriza al CPS a adoptar las decisiones pertinentes sobre la creación de un Comité de Contribuyentes, si los terceros Estados aportan contribuciones militares significativas.

6. Las condiciones de entrega, a un tercer Estado que participe en la operación, de las personas capturadas y retenidas para el ejercicio de la competencia jurisdiccional de dicho Estado, se determinarán con motivo de la celebración o de la ejecución de los acuerdos de participación contemplados en el apartado 3.

Artículo 11

Estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE

El estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE y de su personal, incluidos los privilegios, inmunidades y demás garantías necesarias para la realización y el buen funcionamiento de su misión, que:

— estén estacionados o presentes en el territorio terrestre de terceros Estados,

— operen en aguas territoriales de terceros Estados o en sus aguas interiores,

se establecerá de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 24 del Tratado. El SG/AR, que asiste a la Presidencia, podrá negociar dichas normas en su nombre.

Artículo 12

Entrega de las personas capturadas y retenidas para el ejercicio de las competencias jurisdiccionales

1. Basándose en la aceptación de Somalia en lo que se refiere al ejercicio de su jurisdicción por Estados miembros o terceros Estados, por una parte, y en el artículo 105 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por otra, las personas que hayan cometido o que se sospeche que han cometido actos de piratería o robos a mano armada, que sean capturadas y retenidas para el ejercicio de procedimientos judiciales en aguas territoriales de Somalia o en alta mar, así como los bienes que hayan servido para cometer esos actos, serán entregados:

— a las autoridades competentes del Estado miembro o del tercer Estado que participe en la operación del pabellón enarbolado por el buque que haya realizado la captura, o

— si dicho Estado no puede o no desea ejercer su jurisdicción, a un estado miembro o a un tercer Estado que desee ejercer la misma sobre las personas o bienes antes mencionados.

2. Ninguna de las personas mencionadas en el apartado 1 podrá ser entregada a un tercer Estado, si las condiciones de dicha entrega no han sido acordadas con ese tercer Estado de manera conforme al Derecho internacional aplicable, especialmente el Derecho internacional sobre derechos humanos, para garantizar en particular que nadie sea sometido a la pena de muerte, a tortura ni a cualquier otro trato cruel, inhumano o degradante.

Artículo 13

Relaciones con los Estados del pabellón de los buques protegidos

Las condiciones que regirán la presencia a bordo de los buques mercantes, en particular los fletados por el PMA, de unidades que pertenezcan a Atalanta, incluidos los privilegios, inmunidades y demás garantías necesarias para el buen funcionamiento de la operación, serán aprobadas con el Estado del pabellón de dichos buques.

Artículo 14

Disposiciones financieras

1. Athena gestionará los costes comunes de la operación militar de la UE.
2. El importe de referencia financiera para los costes comunes de la operación militar de la UE ascenderá a 8,3 millones de euros. El porcentaje del importe de referencia indicado en el artículo 33, apartado 3, de la Decisión relativa a Athena queda fijado en el 30 %.

Artículo 15

Comunicación de información a las Naciones Unidas y a otras terceras partes

1. Se autoriza al SG/AR a comunicar a las Naciones Unidas y a otras terceras partes asociadas a la presente Acción Común, información y documentos clasificados de la UE que se hayan elaborado a los efectos de la operación militar de la UE, hasta el nivel de clasificación apropiado para cada una de ellas, de conformidad con las normas de seguridad del Consejo³.
2. Se autoriza al SG/AR a comunicar a las Naciones Unidas y a otras terceras partes asociadas a la presente Acción Común, documentos no clasificados de la UE relativos a las deliberaciones del Consejo sobre la operación, amparados por el secreto profesional en virtud del artículo 6, apartado 1, del Reglamento interno del Consejo⁴.

Artículo 16

Entrada en vigor y conclusión

1. La presente Acción Común entrará en vigor el día de su adopción.

³ Decisión 2001/264/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo (DO L 101, de 11.4.2001, p. 1).

⁴ Decisión 2004/338/CE, Euratom del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO L 106, de 15.4.2004, p. 22).

2. La Acción Común 2008/749/PESC quedará derogada en la fecha en que se dé por clausurada la célula de coordinación creada en dicha Acción Común. Dicha clausura se producirá en la fecha de lanzamiento de la operación mencionada en el artículo 6 de la presente Acción Común.

3. La operación militar de la UE terminará 12 meses después de la declaración de capacidad operativa inicial de la operación, a reserva de la prórroga de las Resoluciones 1814 (2008) y 1816 (2008) del CSNU.

4. La presente Acción Común quedará derogada cuando la Fuerza de la UE se haya replegado, de conformidad con el planeamiento aprobado del fin de la operación militar de la UE, y sin perjuicio de las disposiciones pertinentes de la Decisión relativa a Athena.

Artículo 17

Publicación

1. La presente Acción Común se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

2. Las decisiones del CPS relativas a los nombramientos de un Comandante de la Operación de la UE y/o de un Comandante de la Fuerza de la UE, así como las decisiones del CPS sobre la aceptación de las contribuciones de terceros Estados y la creación de un comité de contribuyentes, se publicarán asimismo en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Hecho en Bruselas, el 10 de noviembre de 2008.

Por el Consejo

El Presidente

B. KOUCHNER

Decisión 2012/173/PESC del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativa a la puesta en marcha del Centro de Operaciones de la UE para las misiones y la operación de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Cuerno de África
(Diario Oficial n.º 1 089, de 27.03.2012, p. 66).

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de la Unión Europea y, en particular, su artículo 42, apartado 4, y su artículo 43, apartado 2,

Vista la propuesta de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 17 de diciembre de 2004, el Consejo Europeo refrendó las propuestas que disponen la creación de un centro de operaciones y establecen su mandato.
- (2) El 18 de junio de 2007, el Consejo aprobó las Orientaciones para la estructura de mando y control de las operaciones civiles de gestión de crisis de la UE.
- (3) El 7 de abril de 2008, mediante la Decisión 2008/298/PESC, el Consejo modificó la Decisión 2001/80/PESC, de 22 de enero de 2001, relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea para especificar, entre otras cosas, los cometidos del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) en relación con el Centro de Operaciones de la UE.
- (4) El 10 de noviembre de 2008, el Consejo adoptó la Acción Común 2008/851/PESC, relativa a la Operación Atalanta, destinada a contribuir a la disuasión de los actos de piratería frente a las costas de Somalia.
- (5) El 15 de febrero de 2010, el Consejo adoptó la Decisión 2010/96/PESC, relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes (EUTM Somalia).
- (6) El 14 de noviembre de 2011, el Consejo adoptó un Marco Estratégico para el Cuerno de África a efectos de orientar la implicación de la UE en esta región.
- (7) El 1 de diciembre de 2011, el Consejo convino en acelerar la planificación con vistas a la puesta en marcha del Centro de Operaciones de la UE para las misiones y la operación de la política común de seguridad y defensa (PCSD) en el Cuerno de África, de acuerdo con el mandato del mismo.
- (8) El 16 de diciembre de 2011, el Consejo aprobó el concepto de gestión de crisis para la misión de aumento de las capacidades marítimas regionales, en forma de misión civil de la PCSD con participación de expertos militares.
- (9) El 23 de enero de 2012, el Consejo convino en que se ponga en marcha el Centro de Operaciones de la UE para las misiones y la operación de la PCSD en el Cuerno de África.
- (10) El Centro de Operaciones de la UE debería facilitar la coordinación y mejorar las sinergias entre las misiones y la operación de la PCSD en el Cuerno de África, en el contexto del Marco Estratégico para el Cuerno de África y en estrecha relación con el Representante Especial de la Unión Europea (REUE) para el Cuerno de África.
- (11) El Centro de Operaciones de la UE debería recibir el apoyo de las estructuras existentes del EMUE, reforzadas con la unidad logística de la EUTM Somalia y el equipo de enlace de Atalanta.

(12) Habida cuenta de su obligación de optimizar su apoyo para todas las misiones y operaciones de la PCSD, el EMUE debería facilitar apoyo al Centro de Operaciones de la UE dentro de lo que permitan sus medios y capacidades.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Puesta en marcha del Centro de Operaciones de la UE

1. Se pone en marcha el Centro de Operaciones de la UE para el apoyo a las misiones y la operación de la política común de seguridad y defensa (PCSD) en el Cuerno de África, a saber, la operación Atalanta, la EUTM Somalia y la prevista misión civil de la PCSD de aumento de las capacidades marítimas regionales.
2. La puesta en marcha del Centro de Operaciones de la UE se entenderá sin perjuicio de las respectivas cadenas de mando militar y civil de las misiones y operación mencionadas en el apartado 1.

Artículo 2

Mandato y cometidos

1. El Centro de Operaciones de la UE brindará apoyo en el ámbito de la planificación operativa y la realización de la operación Atalanta, la EUTM Somalia y la futura misión civil de la PCSD de aumento de las capacidades marítimas regionales, con vistas a mejorar la eficiencia y coherencia de estas así como las sinergias entre las mismas. En este marco, el Centro de Operaciones de la UE contribuirá a facilitar el intercambio de información, mejorar la coordinación y reforzar las sinergias entre lo civil y lo militar.
2. El Centro de Operaciones de la UE tendrá los cometidos siguientes:
 - a) recurriendo a sus conocimientos especializados militares y de planificación operativa, proporcionará apoyo directo al comandante civil de la operación para la planificación operativa y la realización de la misión de aumento de las capacidades marítimas regionales;
 - b) brindará apoyo al comandante de la misión EUTM y reforzará la coordinación estratégica entre la EUTM Somalia y las otras misiones y operación de la PCSD en el Cuerno de África;
 - c) establecerá vínculos con la Operación Atalanta;
 - d) proporcionará apoyo a la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación (DGCP), a petición de esta, en la planificación estratégica de las misiones y la operación de la PCSD en el Cuerno de África;

e) facilitará la interacción entre las misiones y la operación de la PCSD en el Cuerno de África y las estructuras establecidas en Bruselas;

f) facilitará la coordinación y mejorará las sinergias entre la operación Atalanta, la EUTM, Somalia y la misión de aumento de las capacidades marítimas regionales, en el contexto de la Estrategia del Cuerno de África y en relación con el Representante Especial de la Unión Europea para el Cuerno de África.

Artículo 3

Jefe del Centro de Operaciones de la UE

1. Se nombra al capitán (de marina) Sr. Ad VAN DER LINDE Jefe del Centro de Operaciones de la UE, para un período de dos años, que podrá renovarse si así lo decide el Consejo.

2. El Jefe del Centro de Operaciones de la UE deberá desempeñar sus funciones bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad (CPS), y en su caso bajo la dirección militar del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE).

3. El Jefe del Centro de Operaciones de la UE ejercerá la autoridad sobre el personal del Centro de Operaciones de la UE para todos los aspectos relacionados con el mandato y los cometidos del Centro de Operaciones de la UE.

4. El Jefe del Centro de Operaciones de la UE será responsable de atender las peticiones que dirijan al Centro de Operaciones de la UE el comandante civil de la operación, el comandante de la operación Atalanta, el comandante de la misión EUTM y la DGCP. Velará por el buen funcionamiento del Centro de Operaciones de la UE y coordinará la utilización eficiente de sus capacidades. La responsabilidad última de los documentos de planificación operativa y de las decisiones sobre la realización de las misiones y de la operación seguirán siendo responsabilidad del comandante civil de la operación, del comandante de la misión EUTM y del comandante de la operación Atalanta, respectivamente.

5. En el ámbito de las responsabilidades que le incumben, el Jefe del Centro de Operaciones de la UE informará periódicamente al CMUE y al CPS.

Artículo 4

Personal

1. Los recursos humanos del Centro de Operaciones de la UE comprenderán:

a) personal facilitado por el EMUE;

b) la unidad logística de la EUTM Somalia;

c) el equipo de enlace de Atalanta;

d) personal de los Estados miembros en comisión de servicios.

2. Los recursos humanos que se pongan a disposición del Centro de Operaciones de la UE abarcarán todo el asesoramiento militar necesario para llevar a cabo correctamente su mandato y sus cometidos, sobre la base de un plan de puesta en marcha presentado al CPS y estarán sujetos a revisión periódica. La definición exacta del asesoramiento especializado necesario competará al Jefe del Centro de Operaciones de la UE, en estrecha consulta con los comandantes de la operación y de las misiones, el comandante de la operación civil y con el EMUE.

3. Todos los miembros del personal respetarán los principios de seguridad y las normas mínimas establecidas en virtud de la Decisión 2011/292/UE del Consejo, de 31 de marzo de 2011, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE.

Artículo 5

Organización

El Centro de Operaciones de la UE se organizará a tenor de las responsabilidades funcionales correspondientes a las exigencias de las misiones y operación de la PCSD a las que preste apoyo.

Artículo 6

Apoyo del EMUE

El EMUE facilitará apoyo al Centro de Operaciones de la UE en el marco de su mandato, en la medida en que lo permitan sus medios y capacidades, en los siguientes aspectos:

a) velar por la disponibilidad y la preparación del personal, las instalaciones y el equipamiento del Centro de Operaciones de la UE;

b) mantener, actualizar y sustituir el equipamiento del Centro de Operaciones de la UE;

c) mantener los locales utilizados por el Centro de Operaciones de la UE.

Artículo 7

Financiación

1. El personal facilitado por el EMUE se financiará de acuerdo con las normas aplicables al EMUE.

2. El personal facilitado por los Estados miembros serán expertos nacionales en comisión de servicios, comisión que efectuarán gratuitamente.

3. Los gastos de viaje y otros costes no cubiertos por los presupuestos de las misiones y operaciones de la PCSD respectivos correrán a cargo del presupuesto del Servicio Europeo de Acción Exterior, de conformidad con las normas de financiación aplicables.

Artículo 8

Revisión

El mandato, cometidos, funcionamiento y financiación del Centro de Operaciones de la UE, en el contexto de las estructuras generales de la UE para la gestión de crisis se revisará el 24 de septiembre de 2012 y posteriormente a intervalos regulares. Según proceda, podrá revisarse la presente Decisión.

Artículo 9

Entrada en vigor y duración

La presente Decisión entrará en vigor en la fecha de su adopción.

La presente Decisión se aplicará durante un período inicial de dos años.

Hecho en Bruselas, el 23 de marzo de 2012.

Por el Consejo
La Presidenta
C. Ashton

**Meeting of the Foreign Affairs ministers
and ministers of Defence of France,
Germany, Italy, Poland and Spain
Paris, 15 november 2012**

1. We, Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain, met today in Paris to confirm our readiness to foster an ambitious European policy in the field of security and defence. Much has been achieved in the last ten years. The start of three new missions this year is proof of the EU's ability to act. However, threats to security, including in the European neighbourhood, call for decisive actions. Europeans must take share of responsibility to respond more actively to the challenges ahead in order to guarantee Europe's security.

2. The particular strength of the Common Security and Defence Policy lies in the comprehensive approach to crisis management. By mobilizing all

its civilian and military instruments, the European Union must be able to deal with complex, multi-actor and multidimensional crises, while at the same time increase the efficiency of its missions and operations.

3. The ongoing reform of the crisis management procedures and the forthcoming EEAS review should enable the EU to act timely and effectively on the whole spectrum of crisis management actions, in close cooperation with international and regional organizations as well as partner countries. While committed to the implementation of FAC conclusions on CSDP of December 2011 and July 2012, we are convinced that the EU must set up, within a framework yet to-be-defined, true civilian-military structures to plan and conduct missions and operations and build a higher degree of synergy between the EEAS and the Commission in order to ensure their success.

4. The European Union should be able and willing to shoulder its responsibilities in areas where its security interests and values are at stake. Fulfilling its commitments to security and stability in the areas where the EU is already operationally engaged and launching new crisis management missions and operations are the most concrete and indispensable CSDP contributions to that end.

5. We share the view that providing support to regional organisations and local authorities to strengthen stability in ungoverned or fragile areas reinforces the security of EU citizens and interests. In this spirit, the EU strengthened its engagement in the Horn of Africa, by continuing the support to governance and capacity building for Somalia, and in the Sahel, namely in Niger, within a comprehensive and regional approach. We encourage our partners to enhance efforts for a political solution to the Malian crisis, as well as to contribute to a possible training mission to support the Malian armed forces, in line with the Foreign Affairs Council's conclusions of the 15th of October. We equally encourage the EU to stand ready, as recalled in the FAC conclusions of July 2012, to provide assistance to support the new Libyan Authorities.

6. Concerning the Balkans, another key area for our security, we need to discuss with partners the way the EU could optimise its active presence and further contribute to the normalisation of the region. The EU has also to remain engaged and involved in stabilisation and conflict resolution efforts in Georgia. With regard to Afghanistan, we will have to ensure continued EU engagement for a strong and efficient Afghan national police, in coordination with other international actors.

7. The Europeans must have the capabilities to meet their ambitions in the area of security and defence. We should show preparedness to hold available, train, deploy and sustain in theatre the necessary civilian and military means, including rapid response instruments such as the EU Battlegroups.

8. Further development of adequate strategic capabilities, in full transparency and coherence with NATO is essential. The efforts undertaken so far in ad hoc formats among Europeans have already enabled significant pooling and sharing projects. To strengthen this cooperation, efforts bringing together two or more European countries, in a pragmatic way, particularly on high added-value capacities (e.g. space, ballistic-missile defence, drones, airto- air refuelling, airlift capacities, medical support to operations, software defined radio etc.) will remain a major issue. We should remain committed to work together among ourselves and with other interested partners, in order to foster existing and future pooling and sharing projects to improve the availability and efficiency of our common high value capabilities.

9. The EU Member States should continue strengthening those force-enablers and forcemultipliers which grant the ability to deploy and sustain military actions over long distances and long periods and more balanced burden-sharing in the transatlantic community. This would be a brave step towards a "smart" and "shared" approach to defence cuts. Better coordination between national planning processes would optimize the available resources and maximize the cooperation among Member States.

10. The EU must continue to play a major role in innovation and technological progress and keep its defence capabilities and skills. To that end we consider Europe must strive to boost its efforts in the area of R&T and enhance synergies between Member states defence related R&T activities and using EDA in a facilitating role. In this regard, the better use of the opportunities offered by the European framework program for research and technology, in particular concerning dual use technologies should be further explored. To this end, all involved actors should have a constructive dialogue on the preparation of the coming Framework Programme HORIZON 2020. The involved actors should also carefully analyze how the strengthening of the European defence industry could be supported, taking into account the existing legal framework and its political implications.

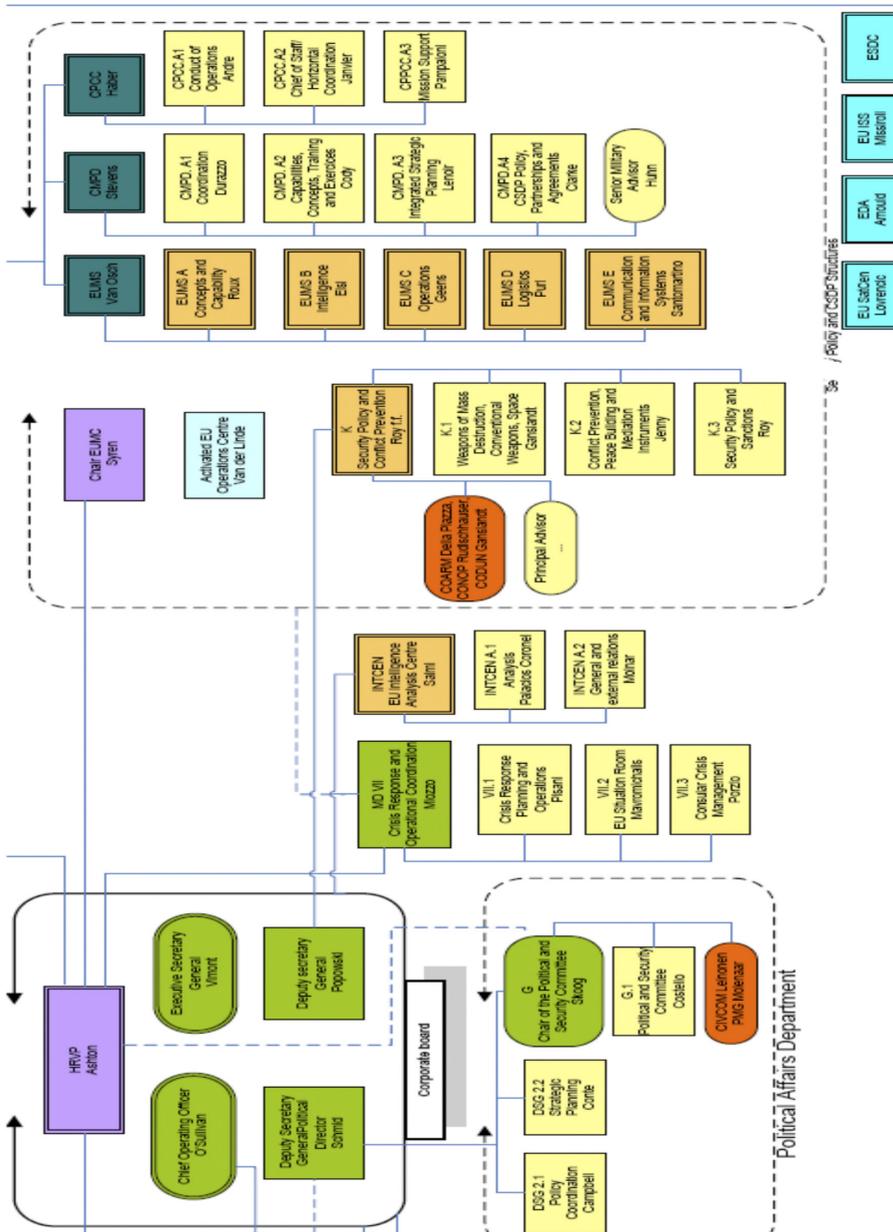
11. The severe defence budget restrictions and the lack of new programmes, concurrent with reduced R&T budgets, may reduce engineering workforce and might lead to a loss in the EU defence capabilities by damaging the European Defence and Technological Industrial Base (EDTIB). We should work towards a competent, competitive and sustainable EDTIB. These objectives imply a greater EU cross-border cooperation and increased synergies.

12. We are willing to contribute to this effort together with all other European partners wishing to strengthen the capacities necessary for European civil and military crisis management. For instance, the European Air Transport Command (EATC), appropriately adapted and extended to

the participation of additional member states, could constitute a real step forward for the prompt and shared capabilities of air transport and air to air refuelling, and is an innovative model that could be applied to the use of other capabilities. In coming months, we would like these discussions to foster cooperation on structural projects, in order to help strengthening the culture of cooperation in Europe.

13. We welcome the initiatives of President BARROSO and President VAN ROMPUY for the European Council session, which in 2013 will be called upon to confirm our European ambition on the Common Security and Defence Policy and to provide the necessary guidance on further strategic priorities, inter alia to strengthen the competitiveness of the European defence industry. These initiatives should receive an adequate political support at the highest level, in close relation with the High Representative, and be considered as part of a larger process towards further European political integration. We need more Europe also on defence matters. We are committed to work together in this direction.

Anexo documental



ORGANIGRAMA DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR RELATIVO A LA PCSD

Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa 22 noviembre 2012

El Parlamento Europeo,

- Visto el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre Política Exterior y de Seguridad Común y, en particular, la parte relativa a la Política Común de Seguridad y Defensa europea (12562/2011),
- Visto el informe de la Vicepresidenta de la Comisión/Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Consejo, de 23 de julio de 2012, sobre la PCSD,
- Vistas las Conclusiones del Consejo, de 23 de julio de 2012, sobre la PCSD,
- Vistas las Conclusiones del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, sobre la PCSD,
- Vista la iniciativa de Gante sobre capacidades militares, lanzada en la reunión informal de ministros de Defensa de la UE celebrado en septiembre de 2010,
- Vistos los artículos 2, 3, 24 y 36 del Tratado de la Unión Europea (TUE),
- Visto el apartado 43 del Acuerdo Interinstitucional, de 17 de mayo de 2006, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera⁽¹⁾,
- Vistos el título V del TUE y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
- Vista la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva, aprobada por el Consejo el 9 de diciembre de 2003,
- Vista la Carta de las Naciones Unidas,
- Vistos la Estrategia Europea de Seguridad titulada «Una Europa segura en un mundo mejor», adoptada por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003, y el «Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo en evolución», aprobado por el Consejo Europeo de los días 11 y 12 de diciembre de 2008,
- Vista su Resolución, de 10 de marzo de 2010, sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la Política Común de Seguridad y Defensa⁽²⁾,
- Vista su Resolución, de 23 de noviembre de 2010, sobre cooperación de los ámbitos civil y militar y desarrollo de capacidades conjuntas civiles y militares⁽³⁾,

– Vista su Resolución, de 11 de mayo de 2011, sobre el desarrollo de la política común de seguridad y defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁽⁴⁾,

– Vista su Resolución, de 14 de diciembre de 2011, sobre el impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa de los Estados miembros de la UE⁽⁵⁾,

– Vistas las Conclusiones del Consejo, de 15 de octubre de 2012, sobre la situación en Mali,

– Visto el apartado 1 del artículo 119 del Reglamento,

– Visto el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos (**A7-0357/2012**),

A. Considerando los importantes cambios que se están produciendo en el contexto geoestratégico en el que se inscriben la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la PCSD, sobre todo a causa de los disturbios en Oriente Próximo y África del Norte (incluidos revoluciones, conflictos o cambios de régimen en Libia, Túnez, Egipto y Siria), la aparición en la escena internacional de nuevos actores con ambiciones regionales, e incluso mundiales, y la reorientación de las prioridades de la política de defensa de los Estados Unidos de América hacia la zona Asia-Pacífico;

B. Considerando al mismo tiempo que las amenazas y retos a la seguridad global están aumentando, ya sea debido a las incertidumbres ligadas a la actitud de los Estados y de los actores no estatales (como las organizaciones terroristas) implicados en programas que contribuyen peligrosamente a la proliferación de armas de destrucción masiva (incluidas las armas nucleares), al agravamiento de las crisis locales en la zona de vecindad de la UE con importantes implicaciones regionales (como el actual conflicto sirio), a los vaivenes de los procesos de transición en los países árabes y su dimensión de seguridad (por ejemplo, en Libia y en la península del Sinaí), a la evolución de la zona afgano-pakistaní en vista de la eventual retirada de las fuerzas militares de la OTAN, o al aumento de las amenazas terroristas en las regiones africanas del Sahel, el Cuerno de África y Nigeria;

C. Considerando que el cambio climático se reconoce, de manera general, como un motor esencial y multiplicador de amenazas para la seguridad, la paz y la estabilidad mundiales;

D. Considerando que la Unión Europea debe responder a estas amenazas y retos expresándose con una sola voz, garantizando con ello su coherencia, actuando en un espíritu de solidaridad entre sus estados miembros y utilizando todos los medios e instrumentos a su disposición para garantizar la paz y la seguridad a sus ciudadanos;

E. Considerando que la PCSD, que forma parte de la PESC, cuyos objetivos se definen en el artículo 21 del TUE, confiere a la Unión una capacidad operativa que se apoya en medios civiles y militares;

F. Considerando que la PCSD necesita consolidar su contribución a la paz y la estabilidad en el mundo a través de sus misiones y operaciones que se inscriben en el marco del enfoque global que la UE aplica a un país o una región, también a través de la cooperación multilateral en y con las organizaciones internacionales –en particular las Naciones Unidas– y regionales, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;

G. Considerando que el desarme y la no proliferación son una parte integrante de la PESD y deben ser reforzados en el diálogo político de la UE con terceros países y con las instituciones internacionales, y también una obligación asumida por los Estados miembros de la UE en virtud de acuerdos y convenios internacionales; que ese compromiso es perfectamente compatible con el objetivo de reforzar las capacidades civiles y militares de la PCSD;

H. Considerando que el Tratado de Lisboa introdujo importantes innovaciones que suponen un fortalecimiento de la PCSD, pero que estas no han sido ni mucho menos plenamente explotadas;

I. Considerando que la UE ha puesto en marcha, desde 2003, 19 misiones civiles y 7 operaciones militares en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa y, posteriormente, de la PCSD y que actualmente están en curso 11 misiones civiles y 3 operaciones militares;

Un marco estratégico para la PCSD. Nuevo marco estratégico

1. Subraya que la UE aspira a ser un actor político mundial en el ámbito internacional con el fin de promover la paz y la seguridad internacional, proteger sus intereses en el mundo y garantizar la seguridad de sus ciudadanos; considera que la UE debe poder asumir su responsabilidad frente a amenazas, crisis y conflictos internacionales, especialmente en su zona de vecindad; destaca en este sentido la necesidad de que la UE sea coherente en sus políticas y actúe con más rapidez y eficacia a la hora de asumir las responsabilidades antes mencionadas;

2. Destaca a este respecto la necesidad de que la Unión reafirme su autonomía estratégica mediante una política exterior de seguridad y de defensa fuerte y eficaz que le permita actuar sola en caso necesario; hace hincapié en que dicha autonomía estratégica es ilusoria sin unas capacidades civiles y militares creíbles; recuerda que esta autonomía estratégica se basa en el respeto de las alianzas existentes, en particular en lo que respecta a la OTAN, y el mantenimiento de una relación transatlántica fuerte, como se indica en el artículo 42 del TUE, y por supuesto en el respeto y refuerzo del multilateralismo efectivo, como principio inspirador de la intervención de la UE en la gestión de crisis internacionales;

3. Expresa su preocupación por el posible declive estratégico que acecha a la UE, no solo por la tendencia a la baja de los presupuestos de defensa debido a la crisis financiera y económica mundial y europea, sino también a causa de la marginalización relativa y progresiva de sus instrumentos y capacidades de gestión de crisis, sobre todo los militares; toma nota asimismo del impacto negativo de la falta de compromiso de los Estados miembros en este sentido;
4. Considera que la Unión debe desempeñar un importante papel como proveedor de seguridad para los Estados miembros y sus ciudadanos; manifiesta su convicción de que debe aspirar a reforzar su seguridad y la de sus vecinos para no tener que delegarla en otros; insiste en que la UE debe poder contribuir de forma significativa a las operaciones de mantenimiento de la paz en todo el mundo;
5. Constata que la Estrategia Europea de Seguridad, elaborada en 2003 y revisada en 2008, empieza a quedar superada por los acontecimientos y ya no es suficiente para entender el mundo de hoy;
6. Pide una vez más, por tanto, al Consejo Europeo que encargue a la Alta Representante/Vicepresidenta un Libro Blanco sobre la seguridad y la defensa de la UE en el que se examinen los intereses estratégicos de la UE en un contexto de amenazas en cambio, a la luz de las capacidades de seguridad de los Estados miembros de la UE, la capacidad de las instituciones de la UE para actuar de manera eficaz en la política de seguridad y defensa, y las asociaciones de la UE, en particular con sus vecinos y con la OTAN, y que tenga en cuenta la evolución de las amenazas y el desarrollo de las relaciones con nuestros aliados y socios, y también con los países emergentes;
7. Subraya la importancia de semejante marco estratégico que orientará la acción exterior de la UE y formulará prioridades claras para su política de seguridad;
8. Señala que el Libro Blanco debe basarse tanto en los conceptos introducidos por las estrategias europeas de seguridad de 2003 y 2008 como en los nuevos conceptos en materia de seguridad que han surgido en los últimos años, como «responsabilidad de proteger», la seguridad humana y el multilateralismo efectivo;
9. Subraya la importancia de realizar, en el marco de la Agencia Europea de Defensa (AED) y en cooperación con la OTAN, una revisión técnica de las fortalezas y deficiencias militares de los Estados de la UE; considera que el Libro Blanco formará la base del futuro enfoque estratégico de la UE y ofrecerá orientación sobre la planificación estratégica a medio y largo plazo de las capacidades civiles y militares que habrán de desarrollarse y adquirirse desde la perspectiva de la PCSD;
10. Acoge con satisfacción las conclusiones del Consejo, de 23 de julio de 2012, sobre la PCSD y el anuncio de un Consejo Europeo sobre cuestio-

nes relativas a la defensa que se celebraría a lo largo de 2013; insta a los Estados miembros y al Presidente del Consejo Europeo a que impliquen al Parlamento Europeo en la preparación de esa reunión del Consejo;

11. Acoge con satisfacción el informe de la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC, que en parte se dedica a las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa, pero insiste en la necesidad de una visión más ambiciosa del futuro de la PCSD; hace un llamamiento a los Estados miembros, con el apoyo de la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión, para que utilicen al máximo esta herramienta consagrada por el Tratado de Lisboa en un contexto en el que persisten numerosas crisis, también a las puertas de Europa, y en el que la participación redefinida de los EE.UU. es cada vez más evidente;

12. Acoge con satisfacción la contribución de la iniciativa de Weimar, a la que se sumaron España e Italia, para revitalizar la agenda de la PCSD, junto con el impulso que ha dado en tres ámbitos clave como las instituciones, las operaciones y las capacidades; aboga por que se cumpla el compromiso adquirido por estos países para seguir manteniendo una visión ambiciosa de la PCSD y considera sus acciones como un modelo al que deben unirse y que deben seguir todos los demás estados miembros;

La PCSD en el núcleo del enfoque global

13. Acoge con beneplácito las conclusiones del Consejo de 23 de julio de 2012 sobre la PCSD y el anuncio de que la Comisión Europea y la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión presentarán una comunicación conjunta sobre el enfoque global; recuerda tanto a la Comisión como a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión que deben colaborar con el Parlamento Europeo en esta labor;

14. Subraya que la fuerza de la UE en relación con otras organizaciones radica en su singular potencial para movilizar toda la gama de instrumentos políticos, económicos, de desarrollo y humanitarios en respaldo de sus misiones y operaciones civiles y militares de gestión de crisis bajo la égida de una autoridad política única, y que este enfoque global le confiere una flexibilidad y una eficacia singulares y apreciadas;

15. Considera, no obstante, que la aplicación del enfoque global tiene que garantizar que la Unión responda a los riesgos específicos con los recursos civiles o militares adecuados de la Unión o de los Estados miembros; insiste en que el enfoque global debe descansar en la PCSD tanto como lo hace en otros instrumentos de acción exterior;

16. Hace hincapié en que, a través de estas operaciones, la PCSD es la principal herramienta de gestión de crisis de la UE, ya que es la única

capaz de aportar credibilidad y visibilidad política a la acción de la Unión, al tiempo que permite un control político;

Aplicación del Tratado de Lisboa

17. Recuerda que el Tratado de Lisboa introdujo en la PCSD innovaciones importantes que aún están pendientes de aplicación; considera lamentable, a este respecto, que la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión no haya tenido en cuenta las anteriores resoluciones parlamentarias en las que se piden avances más activos y coherentes en la aplicación de los nuevos instrumentos introducidos por el Tratado de Lisboa:

- El Consejo podrá encomendar una misión a un grupo de Estados a fin de preservar los valores de la Unión y defender sus intereses;
- Podrá establecerse una cooperación estructurada permanente entre los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes al respecto para realizar las misiones más exigentes;
- El Tratado ha introducido una cláusula de defensa mutua, así como una cláusula de solidaridad;
- Se encargan a la AED importantes tareas para desarrollar las capacidades militares de los Estados miembros, incluido el refuerzo de la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, la definición de una política europea en materia de capacidades y armamento y la aplicación de la cooperación estructurada permanente;
- Debe establecerse un fondo de lanzamiento para los preparativos de las misiones que no se imputen al presupuesto de la Unión;

18. Invita a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión a que proporcione el impulso necesario al desarrollo del potencial del Tratado de Lisboa, de modo que la UE disponga de toda la gama de posibilidades de actuación en la escena internacional en el marco de su enfoque global, ya sea a través de su «poder blando» o por medio de acciones más firmes si es necesario, y siempre de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;

19. Pide a los Estados miembros que colaboren de forma activa con la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión y con el Consejo a fin de incorporar las disposiciones del Tratado de Lisboa relativas a la PCSD en sus estrategias nacionales de defensa;

20. Se congratula por la ampliación de las misiones que pueden llevarse a cabo en el marco de la PCSD en relación con las antiguas misiones (las llamadas misiones de Petersberg), tal como estipula el artículo 43 del

Tratado de la Unión Europea; señala, no obstante, que esta ambición no se ve reflejada en las decisiones adoptadas desde la creación del SEAE;

Las operaciones civiles y militares

21. Hace hincapié en que hasta la fecha la PCSD ha contribuido a la gestión de crisis, al mantenimiento de la paz y a la consolidación de la seguridad internacional; insiste en que la PCSD necesita ahora poder intervenir en todo tipo de crisis, incluso en contextos de conflictos de alta intensidad en su vecindad, y tener un nivel de ambición suficiente como para tener un verdadero impacto sobre el terreno;

22. Toma nota de que en la actualidad hay 14 operaciones en curso, de las que 11 son civiles y 3 militares; acoge con satisfacción la puesta en marcha de tres nuevas operaciones civiles durante el verano de 2012 en el Cuerno de África (EUCAP Nestor), Níger (EUCAP Sahel Níger) y Sudán del Sur (EUAVSEC-Sudán del Sur), así como la planificación de una misión civil de apoyo al control de las fronteras en Libia y una misión de formación en Mali; considera que esas misiones constituyen una primera señal de revitalización de la agenda de la PCSD; destaca la importancia de mejorar el marco de las lecciones aprendidas de las misiones y operaciones;

23. Considera lamentable, sin embargo, que la UE no aproveche plenamente los instrumentos militares de la PCSD, si bien varias crisis habrían podido justificar una intervención de la PCSD, sobre todo en Libia y Mali; destaca la necesidad de estudiar la posibilidad de prestar asistencia en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad a países de la Primavera Árabe, en particular en el norte de África y en la región del Sahel; alienta, en este contexto, la profundización de la planificación en curso de eventuales operaciones militares y, al mismo tiempo, pide una nueva evaluación de las misiones;

24. Pide también a los Estados miembros que respalden sus declaraciones con acciones y utilicen los recursos, protocolos y acuerdos existentes a fin de poner a disposición de la PCSD sus capacidades, por ejemplo en forma de agrupaciones tácticas o de equipos conjuntos de operaciones;

Balcanes Occidentales

25. Recuerda y celebra la importancia política, estratégica y simbólica del compromiso de la Unión Europea en los Balcanes Occidentales, que ha contribuido a la paz y seguridad de la región; señala, no obstante, que esta región se enfrenta aún a una serie de desafíos que representan una prueba de credibilidad para la Unión; pide a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión y al Consejo que reevalúen la contribución de la UE a la seguridad en los Balcanes Occidentales, y presten especial

atención a la consolidación del Estado de Derecho, la protección de las comunidades minoritarias y la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción;

26. Acoge con satisfacción los resultados de la primera misión civil MPUE en Bosnia y Herzegovina, que finalizó el 30 de junio de 2012 y que ha contribuido, en paralelo a la operación EUFOR Althea, al diálogo entre las entidades que integran ese país y a la consolidación del Estado de derecho;

27. Señala que la operación EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina, lanzada en 2004, ha experimentado una disminución constante de sus efectivos; apoya, en consecuencia, la finalización de esta misión y un nuevo tipo de asistencia por parte de la UE en el ámbito de la creación de capacidades y la formación de las Fuerzas Armadas de Bosnia y Herzegovina;

28. Respalda el papel desempeñado por la misión EULEX Kosovo, que opera en un entorno político delicado, y aplaude la prórroga de su mandato durante otros dos años, hasta el 14 de junio de 2014;

29. Destaca el positivo papel que ha desempeñado en la ayuda a Kosovo a luchar contra la delincuencia organizada y en el establecimiento un Estado de Derecho y de un aparato judicial, policial y aduanero libre de interferencias políticas que se atenga a las buenas prácticas y normas internacionales y europeas; toma nota de la reconfiguración y la reducción de la misión, que considera un indicio evidente de los avances logrados hasta ahora;

30. Destaca, sin embargo, que aún queda mucho por hacer para que EULEX cumpla plenamente las misiones que le han sido confiadas y goce de la plena confianza de la población de Kosovo, especialmente la de la comunidad serbia; pide a la misión que refuerce sus actividades en el norte de Kosovo y que se implique más de lleno en la investigación y el procesamiento de casos de corrupción de alto nivel;

31. Pide a la Unidad operativa especial de investigación de EULEX que siga investigando con la mayor atención y el mayor rigor los interrogantes planteados por el informe del Consejo de Europa sobre la veracidad de las acusaciones de tráfico de órganos; pide a EULEX que ponga en práctica, con el pleno apoyo de los países contribuyentes, un programa de protección de los testigos, incluidas, por ejemplo, medidas de reubicación de testigos, que permita el desarrollo de procedimientos judiciales rigurosos que permitan determinar los hechos;

32. Toma nota de que la presencia de la KFOR sigue siendo indispensable para garantizar la seguridad en Kosovo, y de que la relación entre la misión militar de la OTAN y la misión civil de la UE sigue planteando numerosos interrogantes acerca de su eficacia y sostenibilidad; pide, por tanto, a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión que informe periódicamente sobre la evolución de la misión EULEX –de la que celebra

la extensión del mandato hasta el 14 de junio de 2014–, así como sobre los resultados obtenidos y las relaciones con el dispositivo militar de la OTAN;

Cuerno de África

33. Acoge con satisfacción la nueva estrategia de la Unión Europea para el Cuerno de África, que pone en práctica el enfoque integral para luchar contra la piratería y sus causas subyacentes, así como el papel motor de la Unión en los asuntos relacionados con la seguridad en la región, que refuerza la visibilidad y credibilidad de la UE en la gestión de crisis; celebra la activación del centro de operaciones de la UE en mayo de 2012 para respaldar las misiones de la PCSD en el Cuerno de África;

34. Toma nota de que, en la actualidad, hay tres operaciones (EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalia y EUCAP Nestor) desplegadas en beneficio de la región, y subraya la necesidad de mantener la coordinación del compromiso europeo con los esfuerzos realizados por la comunidad internacional, en primer lugar la Unión Africana, a fin de que Somalia cuente con un Estado democrático y funcional; considera que un Centro de Operaciones de la UE facilitaría una mayor coordinación en el contexto de la Estrategia para el Cuerno de África;

35. Recomienda, considerando la evolución de Somalia en materia de política y seguridad, que los Estados miembros y la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión Europea, de acuerdo con las autoridades legítimas de Somalia, la Unión Africana, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y los Estados Unidos, estudien la posibilidad de aplicar un proceso de reforma del sector de la seguridad;

36. Acoge con satisfacción el lanzamiento de la misión EUCAP Nestor y pide a Tanzania que acepte esta misión cuyo objetivo es reforzar la capacidad de defensa marítima de Yibuti, Kenia y Seychelles y apoyar el Estado de Derecho en Somalia (en una primera fase, en Puntlandia y Somalilandia) a través del desarrollo de una fuerza de policía costera y de un poder judicial que rinda cuentas de plena conformidad con el Estado de Derecho, las normas de transparencia y los derechos humanos;

37. Pide que la misión EUCAP Nestor se coordine con otras iniciativas relativas a la seguridad marítima, como MARSIC y MASE, financiadas por el Instrumento de Estabilidad y el Fondo Europeo de Desarrollo, respectivamente, y recomienda la ampliación de la misión EUCAP Nestor a otros países, tan pronto como se cumplan las condiciones;

38. Rinde homenaje a la vital contribución de la operación EUNAVFOR Atalanta a la lucha contra la piratería en el golfo de Adén y en la parte occidental del océano Índico, y su contribución humanitaria y a la seguridad marítima, al proteger a los buques del Programa Mundial de Alimentos, así como a otras naves vulnerables, y aprueba la prórroga de su mandato

hasta diciembre de 2014; aprueba asimismo la ampliación del ámbito de acción de dicha misión a la zona costera, así como a las aguas territoriales y las aguas interiores de Somalia; invita a los Estados miembros a que proporcionen los recursos adecuados –navales y aéreos– para esta operación y alienta a los buques comerciales a seguir aplicando las buenas prácticas de navegación a fin de reducir el riesgo de ataque; aplaude la contribución de los Países Bajos a la Operación Atalanta en tanto que equipo de protección embarcado destinado a garantizar la seguridad de los convoyes humanitarios, y alienta a otros estados miembros a que proporcionen este tipo de contribución;

39. Afirma que la piratería se puede asimilar a la delincuencia organizada y que es necesario, para la libertad del comercio y la protección de una vía marítima esencial, interrumpir el desarrollo económico de la misma y abordar las causas de fondo de la piratería mediante un compromiso a largo plazo que fomente la buena gobernanza y oportunidades económicas legítimas y autosostenibles para la población; invita a la Comisión y al Consejo a que adopten todas las medidas necesarias para garantizar la trazabilidad de los flujos financieros generados por esta actividad y faciliten el intercambio de información entre EUNAVFOR Atalanta y Europol;

40. Destaca el positivo papel desempeñado por la misión EUTM Somalia, en estrecha cooperación con Uganda, la Unión Africana y los Estados Unidos, en el entrenamiento de más de 3 000 reclutas somalíes, de los cuales unos 2 500 ya han sido reintegrados en las fuerzas somalíes de seguridad, a la vez que se ha reforzado el Estado de Derecho; considera que la misión ha contribuido de manera significativa a la mejora de la situación en Mogadiscio y sus alrededores, al reforzar las fuerzas de seguridad de Somalia y de AMISOM; insta a que los esfuerzos de la misión se concentren en el establecimiento de estructuras de mando y control transparentes y responsables, y de un marco financiero que permita pagar los salarios con regularidad, así como en reducir al máximo el número de desertiones por parte de soldados ya formados;

41. Aprueba la prórroga del mandato de la misión EUTM Somalia hasta diciembre de 2012 y el énfasis puesto en las capacidades de mando y control, las capacidades especializadas y las capacidades de autoformación de las fuerzas de seguridad nacionales somalíes, con miras a transferir a los agentes locales las competencias en materia de formación; señala que la UE deberá continuar sus esfuerzos de formación más allá de 2012 y, en este contexto, invita al SEAE a explorar la posibilidad, una vez que la situación en materia de seguridad en Somalia lo permita, de transferir la totalidad o parte de esta formación en aquellas partes de Somalia que estén bajo el control de las autoridades, en vista de la mejora de la situación de la seguridad; recomienda que la EUTM Somalia participe de forma más estrecha en el proceso de reclutamiento y posterior reintegración del personal beneficiario de esta formación militar;

42. Hace hincapié en que el modelo de la operación EUTM que, a cambio de una inversión financiera, material y humana relativamente modesta, ofrece a la UE un papel regional de primera magnitud en el África oriental, podría ser reproducido en otras zonas, en particular en el Sahel;

El Sahel

43. Expresa su más profunda preocupación por el desarrollo de una zona de inestabilidad en el Sahel, que se caracteriza por la interconexión de actividades delictivas, en particular el tráfico de drogas y armas y la trata de personas, y operaciones armadas de grupos terroristas radicales que ponen en peligro la integridad territorial de los Estados de la región y cuyas acciones podría desembocar en particular en la creación duradera de una zona sin ley en parte del territorio malí y en su extensión a los países vecinos, situación que incrementa el peligro para los intereses europeos y los nacionales de la zona, ya víctimas de asesinatos y secuestros; destaca, en consecuencia, la necesidad de apoyar un gobierno estable en Mali a fin de prevenir la desintegración del país y la gran diversidad de efectos indirectos que esta podría producir en términos de proliferación de la delincuencia y de conflictos;

44. Hace hincapié en la amenaza para la seguridad que dicha situación supone para el conjunto del territorio europeo; en este contexto, pide a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión y al Consejo que apliquen rápida y plenamente la estrategia de la UE para la Sahel adoptada en marzo de 2011 y desplieguen los esfuerzos oportunos en materia de seguridad, si es necesario recurriendo a misiones de la PCSD, para ayudar a los Estados de la región a fortalecer sus capacidades en la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza y los grupos terroristas;

45. Aplauda el lanzamiento de la misión EUCAP Sahel Níger, diseñada precisamente para ayudar a Níger a hacer frente a estos retos en materia de seguridad; señala que esta misión se enmarca perfectamente en la estrategia global para el Sahel, pero considera lamentable precisamente que solo afecte a un país, mientras que otros países de la región, especialmente Mali, tienen necesidades urgentes e importantes para fortalecer sus capacidades y responder a las amenazas a su integridad territorial;

46. Celebra la aprobación unánime de la Resolución 2071 sobre Mali por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 12 de octubre de 2012; observa que en dicha Resolución se pide directamente a las organizaciones regionales e internacionales, entre ellas la UE, que proporcionen «a las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Mali asistencia coordinada, conocimientos especializados, capacitación y apoyo para la creación de capacidad [...] con el fin de restablecer la autoridad del Estado de Mali»; pide al

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que apruebe otra resolución por la que se autorice oficialmente el despliegue de una nueva misión africana, que se pondría en marcha con el apoyo de la comunidad internacional siguiendo el modelo de la ayuda proporcionada a AMISOM en Somalia;

47. Acoge con satisfacción las conclusiones del Consejo de 15 de octubre de 2012 sobre la situación en Mali, en las que se pide, con carácter de urgencia, que prosiga el trabajo de planificación de una eventual operación militar de la PCSD, en particular mediante el desarrollo de un concepto de gestión de crisis en relación con la reorganización y el entrenamiento de las fuerzas de defensa malíes;

48. Celebra la decisión adoptada el 11 de noviembre de 2012 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO de proporcionar una fuerza de estabilización, integrada por al menos 3 200 soldados, con un mandato de intervención de un año de duración;

49. Pide que se siga planificando una operación destinada a apoyar, en colaboración con la CEDEAO, la reestructuración de las Fuerzas Armadas de Mali con objeto de mejorar la eficacia de las fuerzas de seguridad del país y de permitirles recuperar el control de su territorio;

Libia

50. Acoge con satisfacción las pasadas acciones de ayuda humanitaria y protección civil de la Comisión Europea y los Estados miembros en Libia y los países vecinos en apoyo de las organizaciones de las Naciones Unidas; considera, no obstante, que la crisis libia hubiera podido ser la ocasión para que la UE demostrara su capacidad de actuación de forma más exhaustiva, también, en caso necesario, en el plano militar, cumpliendo plenamente las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ante una grave crisis que se estaba produciendo en su vecindad inmediata y que afectaba directamente la estabilidad de su entorno; considera lamentable que la falta de voluntad política común de los Estados miembros y la renuencia ideológica a que la Unión aplicara sus propias capacidades la hayan relegado a un papel secundario; toma nota de la reticencia de algunos miembros del Consejo de Seguridad de la ONU a autorizar a la UE a llevar a cabo operaciones militares humanitarias en Libia;

51. Invita a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión a que saque las lecciones oportunas de la crisis libia por lo que se refiere tanto al proceso de toma de decisiones dentro de la Unión Europea como a la intervención militar de la OTAN, en términos de capacidades pero también, y sobre todo, de coherencia y de solidaridad política entre los Estados miembros, así como para la relación entre la UE y su PCSD, por un lado, y la OTAN, por otro;

52. Considera que la UE debe desempeñar un importante papel en el proceso de transición institucional en Libia, especialmente en el ámbito de la desmovilización e integración de los miembros de las brigadas revolucionarias, la reorganización de las Fuerzas Armadas y la asistencia para el control de las fronteras terrestres y marítimas; considera lamentable que la contribución de la UE en el sector de la seguridad esté tardando en materializarse y que las dificultades de diseño y ejecución de esta contribución dejen el campo libre a iniciativas bilaterales con una visibilidad y una coherencia aleatorias; apoya la aceleración de los trabajos tendentes a planificar una misión civil de apoyo al control de las fronteras;

Sudán del Sur

53. Toma nota de la puesta en marcha de la misión EUAVSEC-Sudán del Sur, que tiene por objeto el refuerzo de la seguridad del aeropuerto de Yuba; no obstante, se pregunta si es oportuno recurrir a una misión PCSD para garantizar la seguridad de este aeropuerto, teniendo en cuenta que una misión semejante la hubiera podido llevar a cabo la Comisión a través de su Instrumento de Estabilidad;

República Democrática del Congo

54. Subraya la importancia de la República Democrática del Congo para la paz y la estabilidad en África y apoya las acciones de la MONUSCO para proteger a los civiles en la parte oriental del país;

55. Acoge con satisfacción los esfuerzos llevados a cabo por la UE en el marco de sus dos misiones EUSEC RD Congo y EUPOL RD Congo para consolidar el Estado de Derecho en este país; sin embargo, señala que las dos misiones están infradimensionadas en comparación con la magnitud de sus respectivas tareas y que una colaboración activa de las autoridades congoleñas es necesaria para lograr resultados tangibles;

Afganistán

56. Aplauda la misión EUPOL Afganistán, que tiene como objetivo establecer una policía civil y un sistema judicial que permitan que los afganos se responsabilicen de estas tareas en el contexto de una reconstrucción del Estado afgano; subraya que esta misión, que debe desarrollarse hasta el 31 de mayo de 2013 y podría prorrogarse hasta el 31 de diciembre de 2014, forma parte del esfuerzo general de la comunidad internacional para que los afganos puedan tomar las riendas de su destino tras la retirada de las tropas de la OTAN en 2014; pide a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión y al Consejo que mantengan un debate profundo con el Parlamento Europeo sobre la evolución del dispositivo

general de la Unión y sobre la misión EUPOL en el contexto post 2014 en Afganistán;

Territorios palestinos

57. Considera que la misión de entrenamiento de la policía civil palestina EUPOL COPPS, cuyo propósito es ayudar a la Autoridad Palestina a reforzar las instituciones de un futuro Estado de Palestina en los ámbitos de la aplicación de la ley y de la justicia penal bajo responsabilidad palestina y de conformidad con las mejores prácticas internacionales, es un éxito; señala que esta misión se enmarca en los esfuerzos desplegados por la UE a favor de la creación de un Estado palestino que coexista pacíficamente con Israel;

58. Lamenta, que la misión EUBAM Rafah haya suspendido sus operaciones desde que Hamas tomó el control de la Franja de Gaza, así como la reducción de efectivos, al tiempo que destaca que su continuidad en la región demuestra la voluntad de la UE de contribuir a cualquier acción que permita facilitar el diálogo entre israelíes y palestinos; considera lamentable que el Gobierno israelí no haya autorizado al jefe de la misión EUPOL COPPS a asumir al mismo tiempo el papel de jefe de la misión EUBAM Rafah y que el cuartel general de dicha misión se encuentre en Tel Aviv y no en Jerusalén;

Georgia

59. Destaca el positivo papel desempeñado por la misión de observación EUMM Georgia, particularmente en apoyo del diálogo y la restauración de medidas de fomento de la confianza entre las partes, pero considera lamentable que hasta la fecha no se haya permitido a esta misión visitar los territorios ocupados de Abjasia y Osetia del Sur, en los que Rusia ha sido reconocida como fuerza ocupante por el Parlamento Europeo, la OTAN, el Consejo de Europa y algunos estados miembros;

Irak

60. Señala que la misión EUJUST LEX-Irak, cuyo mandato fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2013, ha sido la primera misión integrada «Estado de Derecho» de la UE cuyo objetivo es contribuir a la creación de un sistema de justicia penal en Irak basado en el Estado de Derecho; constata, no obstante, que Irak dista de estar estabilizado, como lo demuestran los ataques periódicos que azotan el país, situación esta agravada por un contexto regional de máxima incertidumbre;

Aprovechamiento de la experiencia adquirida

61. Señala la importancia de que se aproveche la experiencia adquirida en las misiones y operaciones realizadas en el marco de la PCSD y encomia la labor realizada en este sentido por la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación del SEAE y por el Estado Mayor de la UE (EMUE); pide a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión que informe periódicamente al Parlamento Europeo sobre los resultados de esta labor;

62. Considera especialmente relevante la experiencia de las misiones y operaciones civiles; señala que la UE viene realizando en este ámbito un trabajo prolongado que ha dado importantes resultados; considera que ese valor añadido de las operaciones civiles de la UE debe tenerse en cuenta en la coordinación de los esfuerzos con nuestros socios y aliados en la gestión de crisis internacionales;

Las capacidades y estructuras de ejecución de las operaciones

63. Señala que las operaciones militares de la UE siguen adoleciendo con demasiada frecuencia de problemas de generación de fuerzas y que, a falta de capacidades creíbles, está en juego la credibilidad de la PCSD; pide, por lo tanto, a los Estados miembros que sigan movilizados para proporcionar personal y equipos de calidad;

64. Destaca que las estructuras de gestión de crisis en el SEAE carecen de personal suficiente, tanto en la vertiente civil como militar, lo cual repercute negativamente en su capacidad de reacción y contribuye a una cierta marginalización de la PCSD; pide a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión que aborde esta situación lo antes posible; pone de relieve la relación directa que debe existir entre la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión y las estructuras de gestión de crisis de la PCSD;

Personal y capacidades civiles

65. Pone de relieve las dificultades a las que se enfrentan los Estados miembros a la hora de proporcionar personal adecuado y suficiente para las misiones civiles en el marco de la PCSD; pide a la Comisión y al SEAE que exploren maneras de asistir a los Estados miembros para aumentar el número de policías, jueces y personal altamente especializado en el ámbito de la administración pública para su despliegue en las misiones civiles de la PCSD;

66. Toma nota de la prórroga del Objetivo Civil Principal 2010 más allá de esa fecha, y acoge con satisfacción la adopción de un programa plurianual de desarrollo de las capacidades civiles; pide a los Estados miembros, en

particular a los ministerios interesados, que se movilicen para ponerlo en práctica;

67. Subraya la necesidad de desarrollar, de forma complementaria a las capacidades mencionadas en el contexto del Objetivo Civil Principal, que se refieren a la policía, los jueces y el personal altamente especializado en el ámbito de la administración, directrices y capacidades de mediación más eficaces con el fin de proporcionar recursos adecuados para una mediación puntual y coordinada;

68. Observa con preocupación que, en algunos estados miembros, la identificación, coordinación y despliegue del personal civil en las misiones de la PCSD siguen sufriendo a causa de la utilización de diferentes prácticas y criterios nacionales; pide una mayor coordinación entre Estados miembros y la identificación de las mejores prácticas en este sentido;

69. Lamenta a este respecto la escasa atención prestada por la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión Europea y los Estados miembros a anteriores resoluciones parlamentarias, en las que se pide un personal civil competente y suficiente, y capacidades sustanciales; recuerda a este respecto las conclusiones del Consejo de 21 de marzo de 2011 sobre las capacidades civiles de la PCSD y considera que siguen siendo del todo pertinentes, a saber:

- atraer a un número suficiente de personal calificado y capacitado;
- desarrollar instrumentos adecuados para favorecer la puesta en marcha de las misiones, incluida una versión acabada del entorno informático Goalkeeper; medidas preparatorias más flexibles; mejores mecanismos para el equipamiento de las misiones civiles (incluida la aplicación de una solución de almacenamiento permanente);
- proseguir con la realización de actividades preparatorias de las misiones civiles, de conformidad con las disposiciones pertinentes del TUE;
- reforzar los estudios de impacto y la aplicación de las lecciones aprendidas;
- profundizar la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales;

Personal y capacidades militares

70. Señala que la UE se enfrenta actualmente a importantes limitaciones financieras y que los Estados miembros de la UE, por razones financieras, presupuestarias y políticas, tanto si están relacionadas con la crisis de la zona del euro como si no, se encuentran en una fase de reducción o, en el

mejor de los casos, de mantenimiento del nivel de sus presupuestos de defensa; destaca el efecto negativo que pueden tener dichas medidas en sus capacidades militares y, por tanto, en la capacidad de la UE para asumir efectivamente sus responsabilidades en el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el refuerzo de la seguridad internacional;

71. Viene observando un aumento de las capacidades militares y del armamento en el continente asiático y especialmente en China; solicita una profundización en el diálogo con la región, destacando los asuntos de seguridad y defensa;

72. Hace hincapié en que la multiplicación de las operaciones exteriores en los últimos años, ya sea en Irak, Afganistán o África –incluida Libia–, ha representado y sigue representando una carga financiera importante para aquellos países que han participado o siguen participando en dichas operaciones; señala que estos gastos repercuten de manera directa en el deterioro y el desgaste prematuro de los equipos, así como en la voluntad de los países de participar en operaciones de la PCSD en vista de sus limitaciones presupuestarias y de capacidad;

73. Destaca que los presupuestos de defensa europeos de todos los Estados miembros combinados, en términos absolutos, pueden compararse favorablemente con los gastos de las principales potencias emergentes y que el problema no es tanto presupuestario como político, desde la definición de una base industrial y tecnológica europea hasta el aprovechamiento común de determinadas capacidades operativas; señala que consorcios, iniciativas conjuntas y proyectos de fusión entre empresas europeas pueden contribuir al desarrollo de una industria europea de defensa;

74. Toma nota de que la acción militar en Libia, iniciada por Francia y el Reino Unido con el apoyo de los EE.UU., a los que relevó la OTAN, puso de relieve la capacidad de algunos países europeos para participar en conflictos de alta intensidad, pero también sus dificultades para mantener en el tiempo dichas actividades, a falta de capacidades básicas como el reabastecimiento de combustible en vuelo, la obtención de información y las municiones guiadas de precisión;

75. Recuerda su Resolución, de 14 de diciembre de 2011, sobre el impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa de los Estados miembros de la UE y subraya que sus recomendaciones son pertinentes para el desarrollo de las capacidades militares de los Estados miembros en un espíritu de aprovechamiento común y compartido de recursos;

76. Acoge con satisfacción los acuerdos bilaterales, como el Tratado franco-británico de cooperación militar, y pide a otros estados miembros que consideren este tipo de acuerdos bilaterales o multilaterales para la cooperación e integración militar como un importante instrumento para reducir costes, que puede evitar la duplicación y constituir un proceso para

echar las bases de la PCSD y para el futuro de la integración de la UE en materia de seguridad;

77. Se congratula de los primeros progresos de la iniciativa «aprovechamiento común y compartido» de la UE y rinde homenaje a la labor de la AED, que ha determinado 11 ámbitos de acción prioritarios; subraya en particular los progresos realizados en cuatro ámbitos: el reabastecimiento de combustible en vuelo, la vigilancia marítima, la asistencia médica y la formación; no obstante, pide que esta iniciativa se dote de un marco estratégico;

78. Considera lamentable, no obstante, que la iniciativa «aprovechamiento común y compartido» no haya colmado ninguna de las lagunas identificadas en el Objetivo Principal 2010; toma nota de la reticencia de los Estados miembros a soportar la carga que supone dirigir uno de los 300 proyectos propuestos de aprovechamiento común y compartido presentados por el EMUE en abril de 2011;

79. Pide a los Estados miembros que, en vista del Consejo Europeo sobre asuntos de defensa del año próximo, examinen las capacidades existentes en el seno de la UE y que hagan en última instancia que esta iniciativa sea sostenible con el fin de iniciar un proceso de planificación de la defensa europea;

80. Acoge con satisfacción la propuesta de la AED de desarrollar un código de conducta voluntario sobre aprovechamiento común y compartido para facilitar la cooperación entre Estados miembros en la adquisición, utilización y gestión compartida de las capacidades militares;

81. Respalda en particular el proyecto relativo al reabastecimiento de combustible en vuelo, que conlleva asimismo una vertiente relativa a adquisiciones; manifiesta, sin embargo, su decepción a este respecto, por la limitación del resultado previsto de este esfuerzo, ya que se reducirá a renovar las capacidades existentes en lugar de crear otras nuevas; insiste en que los Estados miembros mantengan el carácter europeo de esta iniciativa y considera que la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR) estaría en condiciones de gestionar la vertiente relativa a las adquisiciones;

82. Acoge con satisfacción el acuerdo firmado el 27 de julio de 2012 entre la Agencia Europea de Defensa y la OCCAR, que permitirá institucionalizar las relaciones entre ambos organismos, establecer una cooperación más integrada sobre los programas de desarrollo de las capacidades militares e intercambiar información clasificada;

83. Recuerda que la guerra en Libia ha puesto asimismo de relieve la falta de aviones de reconocimiento no pilotados en las Fuerzas Armadas europeas y constata que en Europa existen por el momento dos proyectos relativos a aviones no pilotados para altitud media y larga resistencia (MALE) que compiten el uno con el otro; toma nota asimismo de la coope-

ración franco-británica en materia de aviones de combate no tripulados, que mejoraría si no fuera exclusiva sino abierta a otros socios europeos;

84. Considera que la aplicación del Mando Europeo del Transporte Aéreo (EATC) constituye un ejemplo concreto y exitoso del «aprovechamiento común y compartido», y subraya que la creación de una flota de A400M en el seno de esta estructura mejoraría en gran medida la capacidad de proyección de la Unión Europea y sus estados miembros; invita a todos los Estados participantes a que contribuyan con todos los medios de transporte disponibles al EATC; insta a los Estados miembros de la UE no participantes a que participen en el EATC;

85. Invita a la Comisión, al Consejo, a los Estados miembros y la AED a considerar la aplicación de soluciones innovadoras para aumentar la capacidad de proyección de la UE, sobre todo en una doble vertiente: una asociación público-privada en el ámbito del transporte aéreo, construida alrededor de una pequeña flota de A400M que permitiría prestar tanto ayuda humanitaria en caso de catástrofes como material y personal durante las misiones y operaciones realizadas en el marco de la PCSD;

86. Insiste en que el refuerzo de las capacidades europeas se traduzca también en una consolidación de la base industrial y tecnológica de defensa europea; recuerda a este respecto la importancia de una preferencia europea y la pertinencia de un acto de compra europeo;

87. Señala que la crisis financiera y presupuestaria que experimentan la UE y sus estados miembros conllevará una pérdida de conocimientos si no se pone en marcha ningún programa de primera magnitud a nivel europeo bilateral o multilateral, y que puede desembocar asimismo en la desaparición de un tejido industrial altamente especializado; llama la atención también sobre la mediana industria de defensa europea, también afectada por la crisis económica y financiera, y que puede generar actividad económica y puestos de trabajo en algunos estados miembros de la UE;

88. Acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión en el marco de Horizonte 2020 de una investigación civil y militar futura financiada por la UE y de una contratación pública en apoyo de las misiones de la PCSD; observa con preocupación la disminución de los créditos consagrados a la investigación y la tecnología, lo cual afecta a largo plazo a la capacidad de los europeos para mantener una capacidad de defensa creíble que se base en toda la gama de armamento y equipamiento militar; recuerda el compromiso de los Estados miembros de aumentar los créditos del presupuesto de defensa para la investigación y la tecnología relacionadas con la defensa hasta alcanzar como mínimo el 2 %, y recuerda que la inversión en investigación y tecnología de defensa ha tenido importantes resultados con aplicaciones civiles;

89. Acoge con satisfacción los recientes proyectos e iniciativas relativos a la ciberdefensa; insta a los Estados miembros a colaborar de forma más

estrecha con la AED en el desarrollo de sus capacidades de defensa, en particular las de carácter cibernético, especialmente con vistas a la creación de confianza y el aprovechamiento común y compartido; acoge con satisfacción el hecho de que la ciberdefensa constituirá una de las prioridades de la AED en el ámbito de la investigación y la tecnología de la defensa;

90. Acoge con satisfacción los esfuerzos de la AED por mantener una base industrial y tecnológica de defensa europea, así como la iniciativa Barnier/Tajani destinada a crear dentro de la Comisión Europea un grupo de trabajo que se responsabilizará de preservar y desarrollar esta herramienta estratégica cuya función es velar por la autonomía de la UE y de sus estados miembros en materia de defensa; pide a la Comisión que mantenga al Parlamento informado de las tareas en curso realizadas en el grupo de trabajo, y que en el futuro involucre al Parlamento;

91. Pide a los Estados miembros que apliquen plenamente la Directiva sobre contratos públicos de defensa (2009/81/CE⁽⁶⁾) con el fin de procurar una mayor interoperabilidad de los equipos y luchar contra la fragmentación del mercado que, a menudo, beneficia a terceros países;

92. Acoge con satisfacción la comunicación de la Comisión sobre política industrial, de 10 de octubre de 2012, titulada «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica», que reconoce que el sector de la defensa adolece de una dimensión nacional muy marcada, y anuncia el desarrollo de una estrategia general para contribuir a la competitividad de la industria de defensa;

93. Hace hincapié en la pertinencia del Plan de Desarrollo de Capacidades elaborado por la AED; pide a los Estados miembros que mejoren su integración en la planificación nacional y que se muestren más dispuestos a contribuir a los proyectos de la AED;

94. Considera que el Consejo y los Estados miembros deben aumentar su respaldo a las capacidades de la Unión que permitan realizar ahorros mediante el aprovechamiento común, especialmente la AED, el Centro de satélites de la UE y la Escuela Europea de Seguridad y Defensa;

95. Insta al Consejo y a los Estados miembros a dotar a la AED de un presupuesto y de personal adecuados para que pueda realizar todas las tareas que le han sido encomendadas en virtud del Tratado de Lisboa; subraya que ello debe tenerse en cuenta en el marco del próximo marco financiero plurianual;

Una política espacial en apoyo de la PCSD

96. Hace hincapié en la necesidad de que, en aras de la autonomía decisoria y operativa de la UE, se disponga de medios suficientes en términos de satélites en los ámbitos de las imágenes espaciales, la compilación

de inteligencia, las comunicaciones y la vigilancia del espacio; considera que estos ámbitos pueden ser objeto de un aprovechamiento común y compartido más marcado en comparación con los acuerdos existentes sobre una base bilateral o con el Centro de satélites de la UE en lo concerniente a los programas Helios, Cosmo-Skymed y SAR-Lupe; confía en que el programa MUSIS, que sustituirá a la actual generación de satélites de observación, sea un ejemplo de cooperación no solo entre los países europeos, sino también con el SEAE y los órganos político-militares de la Unión;

97. En este contexto, invita al Consejo y a la Comisión a que estudien la posibilidad de una participación financiera de la UE en los futuros programas satelitales de imágenes espaciales, de forma que los órganos político-militares de la Unión y el SEAE puedan asignar tareas a los satélites y disponer, previa solicitud y en función de sus propias necesidades, de imágenes satelitales de las regiones en crisis o de aquellas en las que deba desplegarse una misión de la PCSD;

98. Reitera la necesidad de una financiación por la UE del proyecto GMES, que, al igual que el programa Galileo, debe pasar a ser una infraestructura crítica de la UE;

Refuerzo de la capacidad de reacción rápida

99. Señala que, a pesar de los cambios efectuados en el mecanismo ATHENA, en resoluciones anteriores del Parlamento y en la doctrina de empleo de las agrupaciones tácticas de la UE, como se pedía, por ejemplo, en la carta de Weimar, hasta la fecha no se ha desplegado ninguna, a pesar de que pueden constituir una fuerza de primera entrada, a la espera de ser relevadas por otras fuerzas más idóneas para resistir el largo plazo;

100. Considera que esta situación mina la credibilidad de las agrupaciones tácticas, y de la PCSD en general, a pesar de que habrían podido ser desplegadas en el pasado; alienta a los Estados miembros a seguir movilizados y cumplir con sus compromisos a favor de este instrumento, teniendo en cuenta que, dada la inversión financiera y en mano de obra en las agrupaciones tácticas, su falta de uso en varias oportunidades se ha convertido en una carga;

101. Reitera que el mecanismo ATHENA debería adaptarse para aumentar la proporción de gastos comunes y, por tanto, garantizar un reparto más justo de la carga en operaciones militares, así como para eliminar un obstáculo para que los Estados miembros asuman la dirección de misiones de la PCSD;

102. Manifiesta su respaldo al proceso de revisión de los procedimientos de gestión de crisis, que debería completarse antes de fin de año y facili-

tar un despliegue más rápido de las operaciones civiles y militares de la PCSD; considera que los procedimientos de gestión de crisis deben ser exclusivos a las operaciones de la PCSD y no incluir otros instrumentos, so pena de entorpecer los procedimientos; apoya igualmente la revisión de los procedimientos de financiación para avanzar hacia una mayor flexibilidad y rapidez en la movilización de los fondos;

Estructuras y planificación

103. Considera que la función de coordinación de las misiones en el Cuerno de África atribuida al Centro de operaciones supone un primer paso hacia la creación de una capacidad europea de planificación y ejecución de las operaciones dotada de personal y medios de comunicación y de un control suficientes; considera lamentable, no obstante, que el Centro no sea permanente ni constituya el punto central para la planificación y ejecución de misiones militares y civiles;

104. Reitera su llamamiento a favor de la creación de un cuartel general operativo (CGO) de la UE para la planificación operativa y la ejecución de las misiones civiles y las operaciones militares en el Servicio Europeo de Acción Exterior, si procede a través de una cooperación estructurada permanente;

105. Toma nota de la voluntad expresada por el Consejo en sus conclusiones de diciembre de 2011 de reforzar las capacidades de planificación estratégica anticipada; apoya la ampliación de las competencias del EM a este respecto, y considera que el centro de operaciones podría también apoyar al EMUE en esta tarea;

106. Toma nota con interés de la división del Centro de Situación en dos nuevas entidades: la «sala de guardia», por un lado, y el Centro de Análisis de Inteligencia (*Intelligence Centre* o INTCEN), por otro, y celebra que este último está llamado a crecer si los Estados miembros quieren desarrollar la PESC y la PCSD;

107. Aboga por la creación de puestos temporales o permanentes de expertos en seguridad en las delegaciones de la UE más importantes para la PCSD, con objeto de transmitir mejor los envites en materia de seguridad; pide que se considere el papel que esos puestos podrían tener en materia preventiva de seguridad y de alerta temprana;

Asociaciones UE/OTAN

108. Constata que la UE y la OTAN, unidas por una asociación estratégica reafirmada en la cumbre de Chicago, se han comprometido en varios asuntos comunes como Kosovo, Afganistán y la lucha contra la piratería

en el golfo de Adén y el océano Índico; recuerda en este contexto la importancia de una buena cooperación entre la UE y la OTAN;

109. Considera que el fortalecimiento de las capacidades civiles y militares de la UE también beneficiará a la OTAN y ayudará a la creación de sinergias entre las dos organizaciones;

110. Señala que el bloqueo derivado del conflicto turco-chipriota no es óbice para que ambas organizaciones mantengan, con arreglo a las modalidades adecuadas, un diálogo político, colaboren a través de contactos entre su personal y se coordinen entre sí; no obstante, exige una resolución de esta desavenencia a fin de mejorar la cooperación entre ambas organizaciones;

111. Acoge con satisfacción la cooperación entre la UE y la OTAN en el ámbito de las capacidades militares, en particular para evitar una duplicación entre la iniciativa de aprovechamiento común y compartido de las capacidades de la UE y la iniciativa de «Defensa inteligente» (*Smart Defence*) de la OTAN;

112. Subraya la importancia de establecer una cooperación práctica en el ámbito de la ciberseguridad y de la ciberdefensa, basada en la complementariedad existente en el desarrollo de capacidades de defensa, y hace hincapié en la necesidad de contar con una coordinación más estrecha, en particular en lo relativo a la planificación, la tecnología, la formación y el equipamiento en esta materia;

113. Manifiesta su decepción por el desarrollo de estructuras de gestión de crisis civiles en el seno de la OTAN, al constatar la duplicación innecesaria de capacidades ya presentes y bien desarrolladas en el seno de la Unión Europea;

UE/Unión Africana

114. Aplauda la cooperación entre la UE y la Unión Africana con miras a mantener la paz y la estabilidad en el continente africano; toma nota de que la UE contribuye al establecimiento de una arquitectura de paz y seguridad en África y, a tal efecto, apoya los esfuerzos de paz de la Unión Africana y de organizaciones regionales africanas como la CEDEAO para luchar contra la inestabilidad, la inseguridad y la amenaza del terrorismo del Cuerno de África hasta el Sahel;

115. Recuerda que la UE sigue siendo el principal contribuyente al presupuesto de la AMISOM y subraya la necesidad de una visión estratégica sobre el futuro de dicha operación;

UE/Naciones Unidas

116. Acoge favorablemente la buena cooperación que se ha instaurado entre el SEAE y el Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; señala que la UE, con sus agrupaciones tácticas,

podría proporcionar una fuerza de primera entrada para las operaciones urgentes de mantenimiento de la paz, hasta que pueda ser relevada por una fuerza de las Naciones Unidas;

UE/OSCE

117. Subraya la importancia de la cooperación entre la UE y la OSCE en las regiones de interés común y en cuestiones tales como la prevención de conflictos, la gestión de crisis, la rehabilitación tras los conflictos, y la promoción y consolidación del Estado de Derecho; expresa su satisfacción porque el ámbito de esta cooperación se haya ampliado e intensificado en los últimos años, pero pide una coordinación más estrecha y sinergias a la hora de abordar crisis y conflictos, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y desarrollar enfoques eficientes;

UE/terceros países

118. Subraya la continua importancia que reviste un sólido vínculo transatlántico y se congratula de la cooperación entre la UE y los EE.UU. para las operaciones de gestión de crisis, incluyendo EUTM Somalia, EUNAVFOR Atalanta, EULEX Kosovo y EUPOL Afganistán;

119. Acoge con satisfacción los acuerdos marco firmados hasta la fecha por la UE con una docena de terceros países con objeto de que puedan participar en las operaciones civiles y militares llevadas a cabo en el marco de la PCSD;

120. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución a la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidenta de la Comisión, al Consejo, a la Comisión, a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros, al secretario general de la OTAN, al Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, al secretario general de Naciones Unidas, al Presidente en ejercicio de la OSCE y al Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE.

Resolución del Parlamento Europeo sobre las cláusulas de defensa mutua y de solidaridad de la UE: dimensiones política y operativa 22 noviembre 2012

El Parlamento Europeo ,

– Vistos el artículo 42, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea (Tratado UE) y el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado FUE),

- Vistos el artículo 24 y el artículo 42, apartado 2, del Tratado UE, los artículos 122 y 196 del Tratado FUE, y la Declaración 37 relativa al artículo 222 del Tratado FUE,
- Vista la Carta de las Naciones Unidas, en particular las disposiciones del capítulo VII y el artículo 51,
- Vistos la Estrategia Europea de Seguridad, adoptada por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003, y el informe sobre la aplicación de la misma, respaldado por el Consejo Europeo de los días 11 y 12 de diciembre de 2008,
- Vista la Estrategia de Seguridad Interior para la Unión Europea, respaldada por el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010,
- Vista la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo, adoptada por el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de diciembre de 2005,
- Vistos los artículos 4 y 5 del Tratado del Atlántico Norte,
- Visto el Concepto Estratégico para la Defensa y la Seguridad de los Miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, adoptado en la Cumbre de la OTAN celebrada en Lisboa los días 19 y 20 de noviembre de 2010,
- Vista la decisión de disolver la Unión Europea Occidental;
- Vistas las conclusiones del Consejo de 30 de noviembre de 2009 sobre el marco comunitario para la prevención de catástrofes dentro de la UE,
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 26 de octubre de 2010, titulada «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria» (**COM(2010)0600**),
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 22 de noviembre de 2010, titulada «La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura» (**COM(2010)0673**),
- Vista la nota de síntesis sobre el «Dispositivo para la coordinación política a nivel de la UE en caso de crisis», respaldada por el Coreper el 30 de mayo de 2012⁽¹⁾,
- Vistas sus Resoluciones, de 22 de mayo de 2012, sobre la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea⁽²⁾, de 14 de diciembre de 2011, sobre el impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa en los Estados miembros de la UE⁽³⁾, de 27 de septiembre de 2011, sobre «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria»⁽⁴⁾, y de 23 de noviembre de 2010, sobre cooperación de los ámbitos civil y militar y desarrollo de capacidades conjuntas civiles y militares⁽⁵⁾,

– Vistos el Plan de Acción QBRN 2009 de la UE⁽⁶⁾ y su Resolución, de 14 de diciembre de 2010, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear (QBRN) en la Unión Europea - Plan de Acción QBRN de la UE⁽⁷⁾,

– Visto el artículo 48 de su Reglamento,

– Visto el informe de la Comisión de Asuntos Exteriores y las opiniones de la Comisión de Asuntos Constitucionales y de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (**A7-0356/2012**),

A. Considerando que la seguridad de los Estados miembros es indivisible y que todos los ciudadanos europeos deberían gozar de las mismas garantías de seguridad y de idéntico nivel de protección contra las amenazas tanto tradicionales como no convencionales; considerando asimismo que la defensa de la paz, la seguridad, la democracia, los derechos humanos, el Estado de Derecho y la libertad en Europa, que son indispensable para el bienestar de nuestros pueblos, debe seguir siendo un objetivo y una responsabilidad fundamentales de los países europeos y de la Unión;

B. Considerando que los retos de seguridad actuales incluyen innumerables riesgos complejos y cambiantes, como el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, los estados en desintegración, los conflictos estancados e inacabables, la delincuencia organizada, las amenazas cibernéticas, la escasez de fuentes de energía, la degradación medioambiental y los riesgos de seguridad conexos, las catástrofes naturales o provocadas por el hombre, las pandemias y otros varios;

C. Considerando que la UE reconoce un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz sobre la base del Derecho internacional, y que de este modo se expresa la convicción de los europeos de que ninguna nación puede hacer frente en solitario a las nuevas amenazas;

D. Considerando que la seguridad y la lucha contra el terrorismo internacional son consideradas como prioridades de la UE; y que se necesitan una respuesta conjunta y una estrategia común de todos los Estados miembros;

E. Considerando que, en las últimas décadas, las catástrofes naturales y las provocadas por el hombre, y en particular las catástrofes provocadas por el clima, han aumentado en frecuencia y escala, y que se espera un nuevo aumento con el agravamiento del cambio climático;

F. Considerando que la formulación progresiva de una política común de defensa, que tiene por objeto una defensa común, refuerza la identidad europea y la autonomía estratégica de la UE; y que, al mismo tiempo, una defensa europea más fuerte y capaz es esencial para la consolidación de los lazos transatlánticos en un contexto de cambios geoestratégicos

estructurales acelerados por la crisis económica mundial, y sobre todo en la actual fase de reposicionamiento estratégico de los EE.UU. respecto de Asia y del Pacífico;

G. Considerando que los veintiún estados miembros de la UE que pertenecen también a la OTAN pueden consultarse mutuamente cuando se vean amenazadas su integridad territorial, su independencia política o su seguridad, y están, en cualquier caso, comprometidos con la defensa colectiva en caso de ataque armado;

H. Considerando que, aunque los Estados miembros conservan la responsabilidad principal en la gestión de las crisis dentro de su territorio, las graves y complejas amenazas en materia de seguridad, que van desde los ataques armados al terrorismo, pasando por las catástrofes naturales o QBRN y los ataques cibernéticos, tienen cada vez más carácter transfronterizo y pueden superar fácilmente las capacidades de cualquier estado miembro por separado, por lo que es vital prever una solidaridad vinculante entre los Estados miembros y una respuesta coordinada ante dichas amenazas;

I. Considerando que el Tratado de Lisboa introdujo el artículo 42, apartado 7, del Tratado UE («Cláusula de defensa mutua» o «Cláusula de asistencia mutua»⁽⁸⁾) y el artículo 222 del Tratado FUE («Cláusula de solidaridad») para hacer frente a tales inquietudes, pero que, casi tres años después de la entrada en vigor del Tratado, todavía no existen normas de desarrollo para aplicar estas cláusulas;

Consideraciones generales

1. Insta a los Estados miembros, a la Comisión y a la Vicepresidenta/Alta Representante a que aprovechen al máximo el potencial de todas las disposiciones pertinentes de los Tratados y, en particular, la "Cláusula de defensa mutua" y la "Cláusula de solidaridad", con el fin de prever para todos los ciudadanos europeos las mismas garantías de seguridad frente a las amenazas tradicionales y las no convencionales, sobre la base de los principios de seguridad indivisible y solidaridad mutua entre los Estados miembros, teniendo en cuenta la necesidad de una mayor rentabilidad y de un reparto de la carga y una distribución de gastos de manera equitativa;

2. Reitera que es necesario que los Estados miembros y la Unión desarrollen una política basada en la prevención, la preparación y la respuesta respecto de todas las amenazas de seguridad más importantes, especialmente las que se contemplan en la Estrategia Europea de Seguridad, en la Estrategia de Seguridad Interior y en los informes periódicos del Coordinador de la UE para la lucha contra el terrorismo destinados al Consejo;

3. Destaca la necesidad de que los Estados miembros y la Unión lleven a cabo periódicamente evaluaciones conjuntas de amenazas y riesgos basándose en análisis conjuntos de inteligencia compartida y utilizando plenamente las estructuras existentes en la UE;

4. Toma nota del nuevo concepto estratégico de la OTAN, que, además de mantener su papel como alianza militar, aspira a incrementar su capacidad de actuación como comunidad política y de seguridad, trabajando en colaboración con la UE; observa las complementariedades existentes entre los objetivos de la OTAN y los contemplados en el artículo 43 del Tratado UE; advierte, por consiguiente, contra la costosa duplicación de esfuerzos entre las dos organizaciones y la consiguiente pérdida de recursos, e insta al establecimiento de una colaboración política mucho más estrecha y periódica entre la Alta Representante de la UE y el secretario general de la OTAN a efectos de evaluación de los riesgos, gestión de los recursos, planificación política y ejecución de las operaciones, tanto civiles como militares;

5. Insta al Consejo, a la vez que reafirma que la protección de la integridad territorial y de sus ciudadanos sigue siendo el núcleo de la política de defensa, a emular el planteamiento de la OTAN, que tiene presente las circunstancias inevitables en las que se requiere prevenir las amenazas externas para promover los intereses en materia de seguridad de los aliados y se necesita la proyección de fuerza;

6. Reafirma que el uso de fuerza por parte de la UE o de sus estados miembros solo es admisible si está justificado legalmente sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas; subraya, en este contexto, el derecho inherente a la autodefensa individual o colectiva; reitera la importancia que le merece el respeto de las Directrices de Oslo sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros para las operaciones de socorro en casos de catástrofe; hace hincapié en que es preferible prevenir los conflictos, ataques y catástrofes que hacer frente a sus consecuencias;

7. Destaca la amplia gama de instrumentos de que disponen la Unión y los Estados miembros para hacer frente a acontecimientos de carácter excepcional en un espíritu de solidaridad; recuerda la utilidad de los fundamentos jurídicos del artículo 122 del Tratado FUE para la ayuda económica y financiera a los Estados miembros con dificultades graves, y del artículo 196 de dicho Tratado para las medidas en el ámbito de la protección civil;

8. Recuerda el compromiso de desarrollar sistemáticamente una solidaridad política mutua en materia de política exterior y de seguridad de conformidad con el artículo 24 del Tratado UE; toma nota de las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa para la cooperación reforzada en el ámbito de la PESC, incluida la asignación de tareas y misiones es-

pecíficas a los grupos de Estados, así como el concepto de cooperación permanente estructurada en asuntos militares;

9. Subraya que el objetivo de las cláusulas de defensa mutua y de solidaridad no es reemplazar ninguno de estos instrumentos, sino crear un marco general con miras a situaciones de amenaza o daño extraordinarios, y en particular cuando la respuesta requiera un nivel elevado de coordinación política y la participación del ejército, de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad;

10. Pide a la Comisión y a la Vicepresidenta/Alta Representante que, antes de que finalice 2012, presenten una propuesta conjunta de Decisión del Consejo por la que se definan las normas de aplicación de la "Cláusula de solidaridad", de conformidad con lo previsto en el artículo 222, apartado 3, del Tratado FUE, aclarándose en particular las funciones y competencias de los diferentes protagonistas; pide, en aras de la coherencia, que el Comité Político y de Seguridad y el Comité Permanente de Seguridad Interior presenten un dictamen conjunto sobre la aplicación de la "Cláusula de solidaridad", teniendo en cuenta las dimensiones políticas y operativas de ambas cláusulas, incluido el enlace con la OTAN; señala que el Consejo debe pronunciarse por mayoría cualificada en relación con los aspectos no militares de la ayuda y la asistencia mutuas; subraya la necesidad, en este contexto, de mantener al Parlamento plenamente informado;

Cláusula de defensa mutua Ámbito de aplicación

11. Recuerda a los Estados miembros su inequívoca obligación de ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance en caso de que un estado miembro sea objeto de una agresión armada en su territorio; subraya que, si bien una agresión a gran escala contra un estado miembro parece poco probable en un futuro próximo, se debe seguir concediendo gran importancia tanto a la defensa tradicional del territorio como a la defensa contra las nuevas amenazas; recuerda asimismo que el Tratado establece que los compromisos y la cooperación en el ámbito de la defensa mutua deben ser coherentes con los compromisos asumidos en el marco de la OTAN, la cual sigue siendo, para sus Estados miembros, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo para la aplicación de la misma;

12. Destaca al mismo tiempo la necesidad igualmente importante de prepararse para situaciones que impliquen a estados miembros que no sean miembros de la OTAN o territorios de estados miembros de la UE que se encuentren fuera de la zona del Atlántico Norte y que, por tanto, no están cubiertos por el Tratado de Washington, o para situaciones en las que no se haya alcanzado un acuerdo sobre una acción colectiva en el seno de la

OTAN; destaca, a este respecto, la necesidad de poder utilizar las capacidades de la OTAN como se prevé en el Acuerdo Berlín Plus;

13. Considera que incluso los ataques no armados, por ejemplo los ciberrataques contra infraestructuras críticas, lanzados con ánimo de ocasionar graves daños y perturbaciones a un estado miembro e identificados como procedentes de una entidad externa, podrían considerarse cubiertos por la cláusula si la seguridad del Estado miembro se ve amenazada de manera significativa por sus consecuencias, dentro del pleno respeto del principio de proporcionalidad;

Capacidades

14. Hace hincapié en la necesidad de que los países europeos posean capacidades militares creíbles; alienta a los Estados miembros a que intensifiquen sus esfuerzos por lo que se refiere al desarrollo de capacidad militar colaborativa, en particular mediante las iniciativas complementarias «aprovechamiento común y compartido» y «defensa inteligente» de la UE y la OTAN, que representan un paso adelante particularmente importante en épocas de presupuestos de defensa limitados, privilegiando las sinergias europeas y regionales en lugar de un enfoque nacional corto de miras; reitera, en este contexto, su llamamiento para que los ministerios de defensa nacionales respeten y tomen en consideración plenamente el trabajo de la Agencia Europea de Defensa, y alienta a los Estados miembros y al SEAE a seguir debatiendo con vistas a establecer la cooperación estructurada permanente prevista en el Tratado de Lisboa;

15. Considera que, para consolidar su cooperación, tanto la OTAN como la UE deberían concentrarse en reforzar sus capacidades básicas, mejorar la interoperatividad y coordinar sus doctrinas, planificaciones, tecnologías, equipos y métodos de entrenamiento;

16. Reitera su llamamiento a favor de la armonización sistemática de las necesidades militares y de un proceso armonizado de planificación y adquisición en el ámbito de la defensa de la UE que vaya a la par del nivel de ambición de la UE y esté coordinado con el Proceso de Planificación de la Defensa de la OTAN; alienta a los Estados miembros, teniendo en cuenta el aumento del nivel de garantías de seguridad proporcionado por la “Cláusula de defensa mutua”, a que consideren la cooperación multinacional en materia de desarrollo de capacidades y, en su caso, la especialización como principios básicos de su planificación de defensa;

Estructuras y procedimientos

17. Invita a la Vicepresidenta/Alta Representante a que proponga medidas prácticas y orientaciones para asegurar una respuesta eficaz en caso

de que un estado miembro invoque la “Cláusula de defensa mutua”, así como un análisis del papel de las instituciones de la UE caso de invocarse dicha cláusula; opina que la obligación de prestar ayuda y asistencia, expresando la solidaridad política entre los Estados miembros, debe garantizar una decisión rápida en el Consejo en apoyo del Estado miembro objeto de ataque; considera que unas consultas en consonancia con lo dispuesto en el artículo 32 del Tratado UE servirían para este propósito, sin perjuicio del derecho de cada Estado miembro a garantizar, mientras tanto, su autodefensa;

18. Considera que, cuando se adopten medidas colectivas en defensa de un estado miembro bajo ataque, debería ser posible hacer uso de las estructuras de gestión de crisis de la UE existentes y que, en particular, debería preverse la posibilidad de activar un Cuartel General Operativo de la UE; subraya que un Cuartel General Operativo permanente y en toda regla de la UE es necesario para garantizar un nivel adecuado de preparación y la rapidez de respuesta, y reitera su llamamiento a los Estados miembros para que establezcan dicha capacidad permanente, basándose en el Centro de Operaciones de la UE recientemente activado;

Cláusula de solidaridad Ámbito de aplicación

19. Recuerda que, si un estado miembro es víctima de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o provocada por el hombre, la Unión y los Estados miembros tienen la obligación de actuar conjuntamente en un espíritu de solidaridad para ayudarlo, previa solicitud de sus autoridades políticas, y que, en tales casos, la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los recursos militares puestos a disposición por los Estados miembros; recuerda asimismo que la Unión está obligada a movilizar todos los instrumentos a su alcance para evitar amenazas terroristas en la UE y a proteger las instituciones democráticas y la población civil de posibles ataques terroristas;

20. Pide un equilibrio adecuado entre flexibilidad y coherencia en lo que respecta a los tipos de ataques y catástrofes para los que se puede activar la cláusula, de manera que se garantice que no se pasen por alto amenazas significativas, como los ataques en el ciberespacio, las pandemias o la escasez de energía; señala que la “Cláusula de solidaridad” podría cubrir también incidentes graves que se produzcan fuera de la Unión y tengan un impacto directo e importante en un estado miembro;

21. Hace hincapié en la necesidad de que los Estados miembros inviertan adecuadamente en sus capacidades de seguridad y de respuesta a las catástrofes y no confíen excesivamente en la solidaridad de los demás; subraya que los Estados miembros tienen la responsabilidad primordial de velar por la protección civil y la seguridad en su territorio;

22. Considera que la "Cláusula de solidaridad" debe invocarse en aquellas situaciones en que se vean desbordadas las capacidades de respuesta del Estado miembro afectado o que requieran una respuesta multisectorial que implique a una serie de agentes, pero que, cuando un estado miembro haya decidido invocar la cláusula, la asistencia no deberá ser objeto de discusión por parte de los demás Estados; subraya que la solidaridad también conlleva una obligación de invertir en unas capacidades nacionales y europeas adecuadas;

23. Considera que la "Cláusula de solidaridad" puede proporcionar el impulso necesario para aumentar la influencia de la UE entre los ciudadanos europeos, al aportarles pruebas concretas de los beneficios de una cooperación reforzada a escala de la UE en materia de capacidades de gestión de crisis y respuesta a las catástrofes;

Capacidades y recursos

24. Subraya que la aplicación de la "Cláusula de solidaridad" debe formar parte integral de un sistema de respuesta frente a las crisis, gestión de crisis y coordinación de crisis permanente de la UE que se base en los instrumentos y las capacidades sectoriales existentes y garantice su efectiva movilización para ofrecer una respuesta multisectorial coordinada en caso necesario; subraya que, en principio, la aplicación no debería desembocar en la creación de herramientas ad hoc;

25. Destaca el papel fundamental del Mecanismo de Protección Civil como instrumento clave basado en la solidaridad para una respuesta europea rápida a un amplio espectro de crisis; respalda las líneas generales de la propuesta de la Comisión de reforzar el mecanismo⁽⁹⁾, sobre la base de la Comunicación de la Comisión de 2010 titulada «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria», y tomando como inspiración el informe Barnier de 2006;

26. Toma nota de la labor en curso para aplicar la Estrategia de Seguridad Interior, en particular en los ámbitos de la lucha contra el terrorismo, la lucha contra la delincuencia cibernética y el aumento de la resiliencia ante crisis y catástrofes; subraya que la aplicación de la "Cláusula de solidaridad" no se limita a establecer procedimientos para el momento en que ocurra una crisis de primera magnitud, sino que fundamentalmente se trata de la creación de capacidades, la prevención y la preparación; recuerda la importancia de los ejercicios de gestión de crisis, elaborados a la medida de las contingencias específicas contempladas en la cláusula;

27. Señala que la creación de un fondo voluntario de recursos precomprometidos de protección civil mejoraría en gran medida el grado de preparación de la UE y permitiría identificar las lagunas existentes que deben abordarse; destaca la importancia de los análisis comunes de las

lagunas a fin de centrar de manera eficiente los esfuerzos de todas las partes y de garantizar que cada Estado miembro contribuya de forma equitativa;

28. Considera que, en el caso de los activos de coste elevado, en particular aquellos para riesgos con menor probabilidad, tiene sentido desde el punto de vista económico que los Estados miembros determinen soluciones para la inversión común en estas herramientas necesarias y su desarrollo conjunto, sobre todo en el actual contexto de crisis financiera; recuerda, a la luz de lo expuesto, que es necesario aprovechar los conocimientos y la experiencia de la Comisión y de la Agencia Europea de Defensa, así como de otras agencias de la UE;

29. Destaca la importancia de garantizar que la solidaridad se apoye en unos mecanismos adecuados de financiación a escala de la UE que ofrezcan un grado suficiente de flexibilidad en las situaciones de emergencia; acoge con satisfacción la propuesta de aumentar el nivel de cofinanciación en el marco del Mecanismo de Protección Civil, en particular por lo que se refiere a los gastos de transporte; toma nota de las disposiciones en materia de asistencia de emergencia con cargo al Fondo de Seguridad Interior propuesto;

30. Recuerda que el Fondo de Solidaridad puede proporcionar ayuda financiera después de una catástrofe de primera magnitud; recuerda asimismo que la asistencia financiera de la Unión podrá ser concedida por el Consejo, de conformidad con el artículo 122, apartado 2, del Tratado UE, en caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar;

31. Recuerda que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 122, apartado 1, del Tratado UE, el Consejo podrá adoptar medidas para hacer frente a una situación económica difícil en un espíritu de solidaridad, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía; hace hincapié en la importancia de que se considere esta disposición como parte de una gran caja de herramientas de solidaridad de la Unión para hacer frente a nuevos retos importantes en materia de seguridad, como los retos en el ámbito de la seguridad energética y la seguridad del suministro de otros productos de importancia crítica, especialmente en los casos de bloqueo por razones políticas;

Estructuras y procedimientos

32. Subraya que la UE debe disponer de unas estructuras idóneas de respuesta ante las crisis con una capacidad de vigilancia y respuesta constante, que puedan proporcionar una alerta temprana y concienciar de la

situación puntual a todos los agentes pertinentes; señala que existe un gran número de centros de control a escala de la UE, y que esto plantea problemas para una coordinación eficaz en caso de crisis complejas y multidimensionales; toma nota del establecimiento de la Sala de Guardia en el Servicio Europeo de Acción Exterior, así como de la existencia de una serie de centros de seguimiento sectorial en los servicios de la Comisión y los órganos especializados de la UE; señala a la atención, en particular, el Centro de Control e Información de la DG ECHO, la Capacidad de análisis estratégico y respuesta de la DG HOME, el Mecanismo de Operaciones para Emergencias Sanitarias de la DG SANCO y la Sala de guardia de Frontex;

33. Reitera que es necesario evitar duplicaciones innecesarias y asegurar la coherencia y una coordinación eficaz en las medidas, máxime dada la actual escasez de recursos; toma nota de las diferentes escuelas de pensamiento en cuanto a la manera de racionalizar estas capacidades de seguimiento múltiples, algunas basadas en la idea de una ventanilla única y otras que favorecen una mejor interconexión de los centros especializados;

34. Considera que la amplia gama de posibles crisis, desde las inundaciones a los ataques o catástrofes QBRN, requiere inevitablemente una amplia gama de servicios y redes especializados, cuya fusión no conduciría necesariamente a una mayor eficiencia; considera, al mismo tiempo, que todos los servicios especializados a nivel de la UE deberían integrarse dentro de un sistema de información único seguro, e invita a la Comisión y a la Vicepresidenta/Alta Representante a procurar que se refuerce la plataforma de coordinación interna ARGUS;

35. Destaca la necesidad de coordinación política en el Consejo en caso de crisis graves; toma nota de la revisión del Dispositivo de coordinación de la UE en caso de emergencias y crisis (DCC) y celebra el acuerdo en el Consejo sobre el nuevo marco conceptual del DCC, que hace uso de los procedimientos habituales del Consejo, y en particular del Coreper, en lugar de recurrir a estructuras ad hoc; subraya que para responder a nivel político de la UE de una manera coherente, eficiente y oportuna a crisis de tal magnitud e índole, se requiere un único conjunto de disposiciones; considera, por tanto, que el nuevo DCC también debería apoyar la "Cláusula de solidaridad";

36. Alienta los esfuerzos para racionalizar e integrar mejor la plétora de plataformas web para la comunicación y el intercambio de información en situaciones de emergencia, incluidos la página web del DCC, ARGUS, el sistema común de comunicación e información de emergencia (CECIS) y el sistema de información sobre emergencias sanitarias y enfermedades (HEDIS), con el fin de permitir un flujo ininterrumpido, libre y eficaz de información a través de las fronteras sectoriales e institucionales; toma nota de la decisión adoptada en el Consejo de reforzar la página web del

DCC con el fin de utilizarla como futura plataforma web para las situaciones de crisis que requieran una coordinación política a nivel de la UE;

37. Insta al desarrollo de una concienciación común acerca de la situación, que es esencial para hacer frente a las principales crisis multisectoriales cuando deban facilitarse actualizaciones rápidas y amplias a las autoridades políticas; acoge con satisfacción que la revisión del DCC se centre en el desarrollo de un conocimiento y análisis integrados de la situación para las instituciones y los Estados miembros de la UE, y pide al Consejo que vele por su oportuna aplicación; destaca que la concienciación común sobre la situación es casi imposible sin una cultura de intercambio de la información, y que el desarrollo de una cultura de este tipo es casi imposible sin una clara división de las funciones;

38. Acoge con satisfacción la mejora prevista del Centro de Control e Información para crear un Centro de Reacción Urgente Europeo, y subraya que debería constituir uno de los pilares del sistema interconectado de reacción rápida de la UE; considera que la responsabilidad de la coordinación de las crisis multisectoriales debe establecerse caso por caso, de acuerdo con el principio del «centro de gravedad»;

39. Señala que, en el actual entorno global en el que se multiplican las interdependencias, es probable que las grandes crisis a una escala que justificaría la activación de la "Cláusula de solidaridad" sean multidimensionales y tengan una dimensión internacional por lo que se refiere a los nacionales de terceros países afectados por ellas o a la acción internacional necesaria para responder a las mismas; hace hincapié en el importante papel que debe desempeñar el SEAE en tales casos;

40. Invita a los Estados miembros a mejorar sus capacidades de prestación y recepción de asistencia, así como a intercambiar las mejores prácticas sobre la manera de racionalizar sus procedimientos nacionales de coordinación de crisis y la interacción de sus centros nacionales de coordinación de crisis con la UE; opina que también debe tenerse en cuenta la planificación y realización de ejercicios adecuados de respuesta a la crisis en toda la UE, en los que participen las estructuras nacionales de respuesta a las crisis y las estructuras adecuadas de la UE;

41. Considera que, para garantizar el buen funcionamiento de la "Cláusula de solidaridad" después de su activación, es fundamental establecer las relaciones procesales y de organización necesarias entre los servicios competentes de los Estados miembros;

42. Hace hincapié en que cualquier proceso de toma de decisiones en el Consejo a raíz de una solicitud de asistencia en virtud de la "Cláusula de solidaridad" no debe ir en detrimento de la prontitud de reacción de la UE, y que la respuesta a las crisis a través de los mecanismos existentes, como el Mecanismo de Protección Civil, se debe poder iniciar de inmediato, independientemente de la decisión política de que se trate; señala que

el uso de recursos militares para respaldar las operaciones de protección civil ya es posible a nivel operativo sin la activación de la “Cláusula de solidaridad”, como lo demuestra el éxito de la cooperación entre la Comisión y el Estado Mayor Militar de la UE en las anteriores operaciones en Pakistán o Libia;

43. Destaca la necesidad de detallar el procedimiento democrático que se ha de aplicar cuando se invoque la “Cláusula de solidaridad”, que debe garantizar también la rendición de cuentas por las decisiones adoptadas e incluir la adecuada participación de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo; subraya la importancia de prevenir el uso desproporcionado de la cláusula en detrimento de los derechos fundamentales;

44. Considera que debe mantenerse informados al Parlamento Europeo y al Consejo, en su calidad de legisladores y autoridades presupuestarias de la UE, acerca de la situación sobre el terreno en caso de catástrofe o ataque que active la “Cláusula de solidaridad”, así como acerca de su origen y posibles consecuencias, de manera que pueda llevarse a cabo una evaluación rigurosa e imparcial basada en información actualizada y concreta que sirva como referencia futura;

45. Recuerda que la “Cláusula de solidaridad” exige que el Consejo Europeo evalúe periódicamente las amenazas a que se enfrenta la Unión; opina que las evaluaciones han de coordinarse con la OTAN y deben realizarse al menos a dos niveles diferentes, es decir, a más largo plazo, en el Consejo Europeo, en un proceso que también debería alimentar el pensamiento estratégico que habrá de reflejarse en futuras actualizaciones de la Estrategia Europea de Seguridad y la Estrategia de Seguridad Interior, así como a través de revisiones exhaustivas más frecuentes de las actuales amenazas;

46. Considera que la evaluación de las amenazas debe complementarse con evaluaciones del riesgo, que analicen las amenazas a la luz de las vulnerabilidades existentes, identificando de ese modo las lagunas más urgentes en materia de capacidad que deben ser abordadas; recuerda que, en el marco de la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior, la UE debería establecer para 2014 una política coherente de gestión de riesgos que vincule las evaluaciones de amenazas y riesgos a la toma de decisiones; recuerda asimismo que, antes de finales de 2012, la Comisión debería elaborar, sobre la base de los análisis de riesgos nacionales, una visión de conjunto intersectorial de los principales riesgos naturales y provocados por el hombre a los que podría enfrentarse la UE en el futuro; alienta a los Estados miembros a que compartan sus evaluaciones de riesgos y sus planes de gestión de riesgos nacionales, a fin de permitir que se lleve a cabo una evaluación conjunta de la situación;

47. Subraya que para las evaluaciones conjuntas de múltiples peligros resultantes se deben utilizar las capacidades del Centro de Análisis de

Inteligencia de la UE, tomando como punto de partida la inteligencia compartida e integrando las aportaciones de todos los órganos de la UE que participen en la evaluación de amenazas y riesgos, tales como los servicios pertinentes de la Comisión (incluidas las DG HOME, la DG ECHO y la DG SANCO) y los organismos de la Unión (Europol, Frontex, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades y otros);

48. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución a la Vicepresidenta/Alta Representante, al Consejo, a la Comisión, a los Parlamentos de los Estados miembros, a la Asamblea Parlamentaria de la OTAN y al secretario general de la OTAN.

Política Común de Seguridad y Defensa. Extractos de las conclusiones del Consejo Europeo 13-14 diciembre 2012

20. El Consejo Europeo recuerda sus conclusiones de diciembre de 2008 y observa que, en el mundo en constante evolución de nuestros días, la Unión Europea está llamada a asumir crecientes responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad, a fin de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y la promoción de sus intereses.

21. A este respecto, el Consejo Europeo mantiene su empeño en mejorar la eficacia de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), como contribución tangible de la UE a la gestión internacional de las crisis. La UE desempeña un papel importante en los países que la circundan y en todo el mundo. El Consejo Europeo recuerda que las misiones y operaciones de la PCSD son un elemento esencial del planteamiento global de la UE en relación con las regiones en crisis, como son los Balcanes Occidentales, el Cuerno de África, Oriente Próximo, el Sahel, Afganistán y el Cáucaso Meridional, y sigue estando resuelto a mejorar su eficacia y eficiencia operativas. Recuerda asimismo que las misiones y operaciones de la PCSD deben llevarse a cabo en estrecha cooperación con otros actores internacionales pertinentes, como las Naciones Unidas, la OTAN, la OSCE y la Unión Africana, y con otros países asociados, según requiera cada situación concreta. Resulta de especial importancia a este respecto mejorar la cooperación con los socios interesados de la Vecindad Europea.

22. El Consejo Europeo subraya que, para cumplir con las responsabilidades en materia de seguridad, los Estados miembros de la UE deben estar dispuestos a aportar capacidades orientadas hacia el futuro, tanto en el área civil como en el ámbito de la defensa. El Consejo Europeo subraya que las actuales limitaciones financieras ponen de relieve la necesidad urgente de intensificar la cooperación europea a fin de impulsar

las capacidades militares y colmar las lagunas existentes en aspectos esenciales, incluidas las lagunas que se han detectado en las últimas operaciones. Subraya asimismo las ventajas que tal cooperación podría suponer para el empleo, el crecimiento, la innovación y la competitividad industrial en el seno de la Unión Europea.

23. El Consejo Europeo invita a la Alta Representante, en especial a través del Servicio Europeo de Acción Exterior y la Agencia de Defensa Europea, así como a la Comisión, a que intervengan de acuerdo con sus respectivas competencias y cooperen estrechamente cuando la situación lo exija, con el fin de elaborar propuestas y medidas adicionales para reforzar la PCSD y mejorar la disponibilidad de las capacidades civiles y militares necesarias, e informen sobre tales actividades a finales de septiembre de 2013 a más tardar, con vistas al Consejo Europeo de diciembre de 2013. Los Estados miembros tendrán una estrecha participación en la totalidad del proceso.

24. A tal efecto, el Consejo Europeo destaca, entre otras, las cuestiones siguientes:

Aumento de la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD:

- prosiguiendo el desarrollo del planteamiento global en materia de prevención de conflictos, gestión de crisis y estabilización, desarrollando también la capacidad de responder a los retos emergentes de la seguridad;
- reforzando la capacidad de la UE para desplegar con rapidez y eficacia las capacidades civiles y militares y el personal adecuados en toda la gama de acciones de gestión de crisis.

Mejora del desarrollo de las capacidades de defensa:

- señalando las duplicaciones y carencias actuales de capacidades y estableciendo prioridades para las futuras necesidades en materia de capacidades civiles y militares europeas;
- facilitando una cooperación europea más sistemática y a más largo plazo en materia de defensa, incluso poniendo en común y compartiendo capacidades militares; a este respecto, conviene que los Estados miembros, al planificar su defensa nacional, tengan sistemáticamente en cuenta, desde el principio, la necesidad de cooperar entre sí;
- propiciando las sinergias entre las iniciativas bilaterales, subregionales, europeas y multilaterales, incluida la puesta en común y el aprovechamiento compartido de la UE y la "defensa inteligente" de la OTAN.

Fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa:

- desarrollando una base tecnológica e industrial de la defensa europea más integrada, sostenible, innovadora y competitiva;
- estableciendo mayores sinergias entre la investigación y el desarrollo en los ámbitos civil y militar; promoviendo un mercado de la defensa que funcione correctamente, en particular mediante la aplicación efectiva de las directivas relativas a la contratación pública y a las transferencias en el interior de la UE, un mercado que esté abierto a las PYME y se beneficie de sus contribuciones.

25. En diciembre de 2013, el Consejo Europeo examinará los avances realizados en la consecución de estos objetivos, evaluará la situación y, sobre la base de las recomendaciones de su Presidente, dará orientaciones, en particular fijando prioridades y plazos, para garantizar la eficacia de los esfuerzos realizados por la UE para que Europa esté a la altura de las responsabilidades que le incumben en materia de seguridad.

Documentos de Seguridad y Defensa

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación

16. España y el conflicto del Líbano
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este
18. La crisis energética y su repercusión en la Economía Seguridad y Defensa Nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional
25. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa
27. Respuesta al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa

42. La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unidad Europea
43. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgo y amenazas
44. Adaptación de la fuerza conjunta en la guerra asimétrica
45. Posible evolución del escenario AF-PAK ante las nuevas estrategias
46. Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza
47. Sistemas no tripulados
48. La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea
49. Tecnologías asociadas a sistemas de enjambre UAV
50. La logística conjunta en los nuevos conflictos
51. El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos
52. La estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo: el papel de la OTAN y de la UE. Implicaciones para España
53. La energía nuclear después del accidente de Fukushima
54. España y su posible papel en las iniciativas de «Partenariado» Iberoamericano en OTAN e iniciativas CSDP en la UE