

APORTACIONES DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA A LA PCSD

M^a Concepción Pérez Villalobos

Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

SUMARIO

I. Contexto de la Presidencia española

II. Programa de la Presidencia española

1.- Programa de la Presidencia tríada

2.- Documento de la Presidencia española “Innovando Europa”

3.- Programa de la presidencia española en materia PCSD

3. 1. Criterios de actuación

3. 2. Principios de actuación

3. 3. Objetivos

3. 3. 1. Ámbito institucional

3. 3. 2. Desarrollo de capacidades

3. 3. 3. Enfoque integral de la Seguridad

3. 3. 4. Operaciones en el ámbito de la PCSD

III. Conclusiones

I. Contexto de la Presidencia española

El pasado 30 de junio España concluyó su cuarta presidencia rotatoria de la Unión Europeaⁱ. Con esta presidencia de España se inicia el impulso de los nuevos instrumentos que crea el Tratado de Lisboa, condicionando significativamente su agenda, y ofreciéndole la oportunidad de iniciar este procesoⁱⁱ. Han sido muchos los factores contextuales que han influido en el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa, desde el nuevo sistema europeo de la presidencia tríada, el nuevo marco institucional, la Estrategia Europea de Seguridad, o, los factores sociales y económicos que han condicionado fuertemente la actuación de España. Así, conforme a lo previsto en el TL, esta Presidencia se ha programado y desarrollado según el nuevo sistema de Presidencia tríada (España, Bélgica y Hungría) para un período de 18 meses. El marco institucional ha estado definido sobre todo por la nueva Comisión que tomó posesión en febrero, por lo que la presidencia española ha transcurrido sin disponer del programa de gobierno del nuevo equipo, si bien esta circunstancia

en materia de seguridad y defensa no ha sido una limitación importante, salvo en lo que se refiere al control del comercio de armas. A ello tendríamos que añadir el inicio de una nueva legislatura del Parlamento Europeo. En el plano socioeconómico, quizás el más determinante por los esfuerzos y los recursos demandados, destaca la crisis económica, que ha tenido un impacto especialmente intenso sobre la UE durante el período de la presidencia española. En cuanto a la Estrategia Europea de Seguridad, ésta fue aprobada por el Consejo europeo en 2003, con el conocido título de “Una Europa segura en un mundo mejor” (el *documento Solana*); cinco años después, en 2008 se consolida y enriquece con nuevas aportaciones con el nombre de “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución” y aumenta con los elementos que suponen desafíos a la seguridad como el cambio climático, la ciberguerra, o la proliferación de armas de destrucción masiva, presta mucha atención a la política de vecindad, y hace una relación entre seguridad y desarrollo –seguridad humana-, piratería, así como, las cuestiones de género. Finalmente, la presidencia española asumió la continuidad en la gestión de dos operaciones militares (EUFOR ALTHEA, en Bosnia y Herzegovina y EU NAVFOR ATALANTA, en el Índico) y de diez misiones civilesⁱⁱⁱ en curso en el ámbito de la PESD.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la PESD, tras una década de experiencia, pasa a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), adoptando así la misma terminología que las demás políticas comunes de la Unión. La nueva PCSD se mantiene en la esfera de la PESC, que recibe un impulso significativo en este nuevo Tratado, sobre todo en el plano institucional, con el objetivo de armonizar las relaciones entre las instituciones clave, Consejo y Comisión, en la toma de decisiones que afecten a la seguridad y la defensa europeas.

Dado que a España le ha correspondido iniciar la etapa de transición de un diseño a otro, parece oportuno enunciar al menos los elementos fundamentales que definen la nueva PCSD^{iv}:

- a) El Preámbulo del TL asume dar continuidad a la resolución de los Estados Miembros de desarrollar una PESC que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo.

- b) La creación de la figura del Presidente del Consejo Europeo, entre cuyas atribuciones se incluye la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad^v. En consecuencia, la presidencia rotatoria perderá esta función, aunque mantendrá un papel destacado en la preparación de las reuniones de alto nivel y en las correspondientes cumbres y reuniones.
- c) La reformulación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo vinculado a una de las vicepresidencias de la Comisión para garantizar una más perfecta coordinación e integración de todas las actuaciones de la Unión con implicaciones en su acción exterior. Entre sus nuevas atribuciones está el nombramiento del presidente del Comité Político y de Seguridad (COPS), que entre otras funciones ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis lanzadas por la UE.
- d) El desdoblamiento del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en dos formaciones diferenciadas, Asuntos Generales y Asuntos Exteriores^{vi}, con la particularidad de que la presidencia de éste último, que incluye los asuntos relacionados con la PCSD, pasa a ser ejercida por el Alto Representante de forma permanente y no por rotación semestral como en las demás formaciones del Consejo.
- e) La inclusión en el texto del nuevo Tratado de la Agencia Europea de Defensa^{vii}, en funcionamiento desde 2004 bajo la autoridad del Consejo.
- f) La creación del mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente^{viii}, complementado con el de la Cooperación Reforzada^{ix}, para estimular y acelerar la mejora en las capacidades militares de la Unión, en su respuesta a las crisis y en el progreso hacia una defensa común. Recordamos que ambos instrumentos, aplicados en el sensible ámbito de la PESC/PCSD, no están exentos de polémica en cuanto a su aplicación práctica.
- g) La ampliación del catálogo de misiones incluidas en la PCSD^x, adaptándolo a la visión de la Estrategia Europea de Seguridad^{xi}.

- h) La inclusión del deber de todos los Estados miembros de “ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance” a otro Estado miembro que sea objeto de una agresión armada en su territorio^{xii}.
- i) La inclusión de la Cláusula de Solidaridad con un Estado miembro que sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano^{xiii}. Aunque esta cláusula no forma parte de la PCSD, sí prevé la posibilidad de emplear sus capacidades e instrumentos.

II. Programa de la Presidencia

1.- Programa de la Presidencia tríada

Me refiero aquí al programa aprobado por la presidencia triada, del que se deriva el elaborado por la presidencia española, que asume casi al completo todo el contenido de aquél si bien haciendo, no un reparto de tareas, sino una distribución temporal a lo largo del período de 18 meses.

La Presidencia española iba a coincidir con el inicio de una nueva fase de la UE, con un Parlamento y Comisión renovados y un nuevo tratado en vigor desde el 1 de diciembre. Con esa previsión, España, Bélgica y Hungría elaboraron, conforme a las nuevas normas que rigen en Europa, el programa de trabajo para el periodo de 18 meses durante el cual iban a ejercer la Presidencia de manera sucesiva. Este trío era el primero en formalizarse y ejercer sus funciones en virtud del Tratado de Lisboa. Como sabemos, el objetivo de este nuevo procedimiento es dotar de una mayor continuidad a las iniciativas y trabajos de la UE, por lo que era necesario la elaboración de un Programa de trabajo de las Presidencias española, belga y húngara que abarcara de enero del 2010 a junio del 2011.

En noviembre de 2009 se presentó al Consejo el programa de actuación elaborado por las futuras presidencias española, belga y húngara para los dieciocho meses siguientes. Los objetivos referentes a la PESD se incorporan en el campo reservado a la gestión de crisis dentro de las relaciones exteriores de la Unión, en concreto, podemos enumerar los siguientes:

En materia de Gestión de crisis:

- Potenciar el papel de la unión como actor global. En concreto:
 - su capacidad autónoma en materia de prevención de conflictos
 - su respuesta ante las crisis
 - su gestión de crisis y estabilización consecutiva a los conflictos (centrándose especialmente en la sinergias entre el componente civil y militar)

- Aumentar la eficacia en la gestión de crisis, mediante la implementación de nuevas formas de cooperación, como la puesta en común de los recursos, la formación y la logística.
- Prestar atención a la realización de los objetivos principales civiles y militares.
- Mejorar prioritariamente las capacidades de respuesta rápida de la Unión.
- Continuar el desarrollo de las actividades de la Agencia Europea de Defensa.
- Cooperar estrechamente con la ONU, OTAN, OSCE y otras organizaciones internacionales.
- Prestar atención especial a las relaciones con la OTAN en el nivel estratégico-político y en lo referente a la mejora de las capacidades.
- Evaluar los avances en la prevención de crisis con ocasión del 10º aniversario de la adopción del Programa Europeo de Prevención de Conflictos Violentos (Programa de Gotemburgo), y proponer nuevas medidas.
- Mejorar el planeamiento y conducción de las operaciones tanto militares como civiles, intentando dotar de medios financieros suficientes a la gestión de crisis de la UE.^{xiv}
- Con ocasión del 10º aniversario de la adopción de la resolución 1325 (2000), promover la integración horizontal de la perspectiva de género en la planificación y conducción de las misiones y operaciones de la PESD.
- Fomentar la cultura europea de paz y seguridad.
- Reforzar la Escuela Europea de Seguridad y Defensa.

En materia de No proliferación y desarme:

- Continuar la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva, mediante:

- La realización de reuniones internacionales programadas, como la del TNP.
- La participación activa de la UE en la aplicación de la resolución 1887 (2009) del CSNU en materia de cooperación con terceros países.

- Seguir trabajando en la estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícito de armas, y en la negociación de un Tratado sobre el comercio de armas.

2.- Documento de la Presidencia española “Innovando Europa”

El documento “Innovando Europa” hace del refuerzo de “la política exterior de la Unión para convertir a ésta en un verdadero actor global” una de las cuatro prioridades del programa español, para lo que se apoyará en los instrumentos que ofrece el Tratado de Lisboa para “desarrollar una PESC que permita a la Unión hacer valer su voz, sus valores y sus intereses en el escenario internacional, y fomentar un multilateralismo eficaz que nos permita avanzar hacia un orden más justo, pacífico y equilibrado”.

En su Capítulo III, realiza un análisis del enfoque político que aplicará para atender esta prioridad, enfatizando la necesidad de “reforzar la unidad de acción de la Unión, incrementar su visibilidad y desarrollar una auténtica política exterior común”. En particular, la Presidencia española se compromete a realizar “un especial esfuerzo para apoyar el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa y para que la UE refuerce su carácter de referente internacional en materia de gestión de crisis”. En este contexto, se dará continuidad a los trabajos para “incrementar las capacidades civiles y militares de la Unión, con especial atención a la potenciación de la labor de la Agencia Europea de Defensa”.

En el programa operativo del nuevo Consejo de Asuntos Exteriores, competente en las cuestiones de seguridad y defensa, España se compromete a apoyar las funciones de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que preside esta formación del Consejo desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

En relación con la PCSD, se remite a la Estrategia Europea de Seguridad y Defensa, actualizada por el Consejo Europeo de diciembre de 2008, como el referente para orientar la acción exterior de la Unión, que tiene como eje central

“el compromiso de la UE con el multilateralismo eficaz, centrado en las NNUU y basado en la legalidad internacional”.

El trabajo de la presidencia española irá encaminado a “dar un salto cualitativo en las capacidades civiles y militares de la Unión, promoviendo una utilización más eficaz y flexible de los Grupos de Combate, consolidando la asociación estratégica entre la UE y la OTAN y potenciando la labor de la Agencia Europea de Defensa”.

En cuanto a la gestión de crisis, “se mantendrán los esfuerzos por mejorar la coordinación civil-militar y se velará por que la UE esté en condiciones de contribuir, mediante operaciones de gestión de crisis, a la prevención, estabilización y resolución de conflictos”. Estos esfuerzos se complementarán con los encaminados a reforzar la cooperación con las NNUU, la OSCE y la Unión Africana. Además, se aspira a incrementar la cooperación en el ámbito de la PCSD con los socios de la Unión por el Mediterráneo.

La Presidencia española se ocupará también en la coordinación de los trabajos en el seno de la UE relacionados con la No Proliferación y Desarme, con particular atención a la preparación de la Conferencia de Examen del TNP y de un futuro Tratado Internacional para la regulación del comercio de armas convencionales.

En la Lucha contra el Terrorismo, que constituye otra de las prioridades de la PCSD, se mantendrá el plan de trabajo diseñado en la Estrategia de la UE contra el Terrorismo y en la Estrategia de la UE contra la Radicalización y el Reclutamiento, con especial atención al uso de Internet con estos fines.

Por su eventual incidencia sobre las misiones PCSD, debemos referirnos también a la importancia que esta presidencia concede a fortalecer y mejorar la coordinación de la ayuda humanitaria, hacer frente a los retos de acceso a los afectados por las crisis y su protección, y a apoyar los esfuerzos para el respeto y cumplimiento del Derecho Humanitario Internacional.

Aunque integrada en el programa de otra formación del Consejo, la de Justicia y Asuntos de Interior, hay que destacar también el apoyo de la Presidencia española a la definición de una Estrategia Europea de Seguridad Interior, que aporte coherencia y eficacia a los distintos mecanismos y actores que operan en este ámbito, entre los que eventualmente podrían encontrarse capacidades de la PCSD.

En materia de protección civil, la presidencia española trabajará para mejorar la capacidad de respuesta de la UE frente a crisis y desastres naturales y humanos, especialmente en materia de prevención y extinción de incendios forestales. Con ese fin, se promoverá la mejora de los medios humanos y materiales y la respuesta conjunta ante riesgos NRBQ. También se desarrollará el Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas y se prestará especial atención al fortalecimiento de la Asistencia Mutua Europea y a la implementación de los Módulos de Protección Civil.

En el ámbito de la gestión integral de fronteras y lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, se propondrá la realización de un ejercicio operativo mediante los equipos de intervención rápida en las fronteras. Asimismo, se realizarán los esfuerzos necesarios para dotar de mayor visibilidad al carácter integrado de la gestión de la frontera exterior común y de las personas que participen en la misma. Se buscará también avanzar en la aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión de las fronteras.

3.- Programa de la presidencia española en materia PCSD

Para la presentación de los objetivos detallados, así como para su desarrollo y resultados obtenidos, utilizaremos como documentos de referencia fundamentales la intervención de la Ministra de Defensa ante el Senado en noviembre de 2009, así como el *Informe detallado sobre el desarrollo de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en materia PCSD^{xv}*, elaborado por el Ministerio de Defensa al término de la Presidencia española. Ambos siguen un esquema general que agrupa los objetivos en tres grandes ejes de actuación:

- 1) El ámbito institucional
- 2) El desarrollo de capacidades
- 3) La consolidación del enfoque integral en la respuesta a las crisis

A los que podemos añadir otro apartado referente a la gestión de las operaciones PCSD.

3. 1. Criterios de actuación

Los criterios de actuación de la presidencia española se plantearon como criterios de carácter transversal aplicables a cada uno de los objetivos que se habrían de desarrollar durante la presidencia. En este sentido, la Ministra de Defensa, una vez elaborado y aprobado el programa de actuación de la tríada

presidencial, ajustó los criterios en materia de política europea de seguridad común, a las directrices de actuación aprobadas por el Consejo de Ministros español de 23 de enero de 2009, para la Presidencia española, en concreto: consenso, pragmatismo y flexibilidad.

3. 2. Principios de actuación.

Los principios que aparecen como inspiradores de la actuación de España se concretaron en dos: la innovación y la igualdad.

- Innovación.

Lo que se puede considerar como innovación del Tratado de Lisboa en materia de PCSD tiene que ver con la cláusula de asistencia mutua, la cláusula de solidaridad, la cooperación estructurada permanente, las cooperaciones reforzadas y la toma de decisiones por unanimidad. En el desarrollo de cada uno de esos aspectos, la presidencia española propone, pragmatismo y flexibilidad, y para la toma de decisiones, el consenso entre los Estados miembros. El Tratado de Lisboa facilita el funcionamiento de la PESC y de la PSDC a través de la mejora de los llamados instrumentos de flexibilidad, que permiten confiar determinadas operaciones sólo a algunos Estados miembros (art. 29), con el consenso y en nombre de los otros; es una importante codificación, en realidad, de cuanto ya venía dándose desde algunos años antes en ciertas misiones de resolución de crisis internacionales llevadas a cabo por la Unión. El artículo 28 extiende, así, el radio de las intervenciones de la PSDC a las “operaciones conjuntas de desarme”, a las “misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares”, a la “estabilización al término de los conflictos” y a la “lucha contra el terrorismo”. Precisamente, uno de los instrumentos que configura un interesante mecanismo de flexibilidad en el ámbito de la PCDS es sin duda, la “Cooperación Estructurada Permanente en materia de Defensa” (CEPD), la cual configura un mecanismo de flexibilidad «sui generis». Se trata de una estructura permanente y predeterminada, con específicas y exigentes reglas que podrían limitar seriamente la participación de algunos Estado.

De otro lado, la innovación se contempla en relación a la competitividad de la industria europea de defensa, de manera que ésta se consolide como un referente mundial, vinculada a:

- Utilización de tecnologías de doble uso (civil y militar).
- Investigación militar-industrial, tendente a desarrollar nuevas capacidades de utilización conjunta cívico-militar.

- Sistemas que sean más eficientes en logística, adquisición y diseño.
 - Aplicada a las operaciones, a la doctrina y a la forma de actuar en escenarios cada vez más complejos en los que participan actores cada vez más diversos.
- Igualdad. El concepto de seguridad debe abarcar por igual a todos los países de la Unión, de manera que todos los ciudadanos se sientan protegidos de la misma forma.

3. 3. Objetivos

3.3.1.- *Ámbito institucional*

Fortalecimiento de las reuniones de los responsables de defensa de los Estados miembros (Ministros) e intensa cooperación con la Alta Representante

La presidencia española tenía dos claros objetivos, sobre todo colaborar con la nueva figura institucional (la Alta Representante) en su calidad de presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores. La innovación propuesta ha consistido en la formalización de las reuniones de los ministros de defensa para adoptar decisiones, independientemente de los ministros de exteriores, siempre que se trate de asuntos de su exclusiva competencia.

La Alta Representante ha acogido favorablemente la posibilidad de tener reuniones en formato de Ministros de Defensa dentro del Consejo de Asuntos Exteriores, para discutir asuntos de su competencia, y tanto la presidencia belga entrante como los Estados miembros han apoyado, en términos generales, la potenciación de las reuniones ministeriales.

De acuerdo con la interpretación de la Alta Representante, se entiende que la formalización de estas reuniones se indica en la propia convocatoria, por lo que a partir de ahora la Alta Representante convocará a los Ministros de Defensa para que discutan y adopten decisiones de manera autónoma en los asuntos de su exclusiva competencia, siendo, por tanto, innecesaria la explícita formalización de estas reuniones en un documento específico.

3.3.2.- *Desarrollo de capacidades*

Refuerzo de capacidades ya existentes, en particular de los *battlegroups* (B.G.), mejorando los mecanismos que faciliten su empleo

Para avanzar en la consolidación de estas unidades, operativas desde enero de 2007, como elemento clave en la capacidad de respuesta rápida de la UE, España ha continuado el trabajo de la Presidencia sueca con el propósito de mejorar las condiciones y los mecanismos que faciliten su utilización y capacidad de despliegue, el proceso de planeamiento operativo, la capacidad de mando y control, y, por último, su sistema de financiación. Para comprender el interés de esta propuesta, basta recordar que los grupos de combate, cuyo mantenimiento operativo durante las rotaciones semestrales es muy costoso, nunca se han utilizado como tales hasta el momento.

A efectos prácticos, la atención española se ha concentrado en tres objetivos parciales^{xvi}:

1. Estudiar la posibilidad de que el Centro de Operaciones de la UE sea el Cuartel General de la Operación (OHQ) preferido para todas las operaciones de respuesta rápida militar de la UE. Aunque este Cuartel General, responsable del planeamiento y dirección estratégico-operacional, es un elemento clave para lograr el mando y control eficaces de una operación, la UE no dispone de ninguno específico y sigue siendo un objeto de debate y de posiciones contrapuestas entre los principales Estados miembros (Alemania, Francia, Reino Unido). Por el momento, las alternativas para suplir esta carencia son tres:
 - a. Los acuerdos de Berlín Plus, firmados en 2003, ofrecen a la UE la “presunción de disponibilidad” de los activos de la OTAN para las operaciones militares PESD. Concretamente, la UE puede disponer del Cuartel General Operacional de la OTAN para la planificación operacional y la dirección. Queda reservado a la OTAN el derecho final a confirmar el arriendo de sus capacidades de planificación y dirección a la UE.
 - b. A través del sistema “Nación-Marco”, el Reino Unido (Northwood), Francia (Mont Valérien), Alemania (Potsdam), Grecia (Larissa) e Italia (Roma), ofrecen sus respectivos Cuarteles Generales Operacionales para las operaciones militares PESD, que, deberían ser reforzados con personal de otros Estados miembros en caso de empleo.
 - c. El Centro de Operaciones, ubicado en la Célula Civil-Militar del Estado Mayor Militar de la UE en Bruselas puede, en caso de que así lo decida el Consejo, ser activado para la planificación y la dirección de las operaciones militares PESD.

La propuesta española busca formalizar la tercera opción, dando un carácter estable al Centro de Operaciones del Estado Mayor de la UE como el cuartel general “preferido” para las operaciones PESD en las que intervengan Grupos de Combate, lo que conllevaría un aumento cuantitativo del personal del núcleo permanente del Centro de Operaciones (unos 50 militares). Además de mejorar las perspectivas de utilizar los Grupos de Combate, esta iniciativa aportaría a la Unión mayor flexibilidad en materia de planificación, capacidad de planificación preventiva y de contingencias, mejora de la visión de conjunto de la UE y aumento de la seguridad y eficacia de los Sistemas de Comunicaciones e Informaciones militares de la Unión. Para España este objetivo ha supuesto una oportunidad de demostrar sus credenciales europeas en un área significativa.

2. Emitir, con anterioridad al concepto de gestión de crisis de una operación liderada por la UE, una orden de alerta sobre el posible empleo de un grupo de combate, con lo que se aumentaría el plazo para preparar la fuerza.
3. Incluir los gastos de contratación del transporte estratégico de los Grupos de Combate en el mecanismo de financiación ATHENA de la UE, permitiendo iniciar las gestiones antes de la decisión del Consejo del lanzamiento de la operación, lo que aumentaría la agilidad del proceso.

Este objetivo se concretó en la realización de un seminario sobre *battlegroups* y otro sobre despleabilidad^{xvii}, cuyos resultados se han puesto a disposición de la Secretaría General del Consejo, como aportación a los trabajos que se desarrollan en el seno del Estado Mayor de la Unión Europea, actualmente centrados en el empleo de los Grupos de Combate en apoyo a las operaciones de asistencia humanitaria.

En su reunión de Palma de Mallorca de los días 24 y 25 de febrero, los ministros de Defensa dieron su respaldo a la propuesta española para mejorar la capacidad de reacción rápida de estos Grupos de Combate para operaciones de gestión de crisis, incluidas las catástrofes humanitarias, que constituye una misión recogida en su concepto.

Basándose en la evaluación y las lecciones aprendidas de la acción de la UE en Haití, tanto la Alta Representante como la Comisión han revisado la capacidad de respuesta de la UE en situaciones de emergencia, informando de ello al Consejo.

Iniciar debates sobre Cooperación Estructurada Permanente

La Presidencia española asumió como una prioridad el inicio de un debate sobre la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), con el fin de clarificar los conceptos y conseguir un entendimiento común entre los Estados miembros sobre el objetivo de este nuevo y delicado instrumento de cooperación, los criterios de acceso y los compromisos que adquirirían los futuros participantes, así como los mecanismos para su puesta en marcha, considerando que éste es un requisito previo a la adopción de cualquier decisión al respecto.

Como soporte de esta reflexión inicial se celebró un seminario técnico^{xviii}, que llevó a la conclusión de que la iniciativa, en estos momentos, no puede considerarse suficientemente madura como para poder tomar decisiones políticas inmediatas sobre su implementación.

En consecuencia, resulta necesario continuar el debate, promoviendo nuevos encuentros y reuniones, que deberían ser impulsados por la Alta Representante, con el objeto de preparar más detalladamente el proceso de la decisión sobre el posible lanzamiento de la CEP y determinar el momento más adecuado para llevarlo a cabo.

El Seminario Técnico celebrado en Bruselas tuvo como objetivo iniciar el proceso de reflexión que permita aclarar conceptos y procedimientos relacionados con este mecanismo de cooperación a fin de facilitar las decisiones políticas futuras en esta materia. Este seminario aportó cuatro importantes temas de debate:

1.- Incrementar la capacidad de desplegar fuerzas en operaciones. Comenzar con criterios realistas y alcanzables, y que no necesariamente haya que cumplir desde el inicio, sino que haya un compromiso de cumplirlos. Así por ejemplo el compromiso de mejorar en un determinado tanto por ciento (cada cinco años por ejemplo) el porcentaje de fuerzas desplegadas y sostenibles, con relación a los datos actuales, puede dar lugar a un criterio que implica una fuerte obligación. La clave del éxito de la CEP reside en la voluntad política. La definición de criterios ha de ser un ejercicio prudente, y se debe incidir más en los compromisos que en los criterios. En todo caso, los criterios serán consecuencia de los compromisos, y no al contrario.

2.- La CEP es un mecanismo de cooperación establecido dentro del marco de la UE y, por tanto, una herramienta colectiva de la UE y nunca de los Estados, pero se trata de una iniciativa cuyos miembros se pueden incorporar, bien al principio o una vez en marcha, y de la que se puede voluntariamente salir en cualquier momento por decisión unilateral. En cualquier caso, se trata del instrumento que los Estados Miembros han acordado, por lo que la CEP es un mecanismo que se encuentra disponible, aunque no es obligatoria su implementación. De llegar a implementarse, debería hacerse sobre la base de que aporte un valor añadido y esté orientada a obtener resultados.

3.- En 2003, la CEP se entendió como un instrumento que promovía dos velocidades. Puede reinterpretarse teniendo en cuenta que, si bien el texto no ha cambiado, el contexto para el que fue escrito sí ha evolucionado. Existe cierto temor en los países más pequeños de quedar excluidos de la CEP, lo cual podría generar una fractura importante en la PCSD. El concepto de las dos velocidades no es deseable. Se valora la inclusividad como aproximación idónea para el desarrollo de la CEP.

4.- El Consejo de Asuntos Exteriores, en su configuración de Ministros de Defensa, debe ser el instrumento adecuado para conducir la CEP.

Promoción de la Agencia Europea de Defensa para el desarrollo de capacidades

Calificado como otra de sus prioridades fundamentales, el objetivo de la Presidencia española ha sido la promoción de la Agencia Europea de Defensa (EDA) como líder de la gestión de los programas de capacidades, de la mejora de la cooperación en materia de armamento y del impulso a los esfuerzos para la creación de una base tecnológica e industrial europeas.

En julio de 2004, se instituyó la Agencia Europea para la Defensa, con la finalidad de mejorar las capacidades de la Unión Europea en el sector de la gestión de las crisis; de promover la cooperación europea en materia de armamento; de reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea y crear un mercado europeo de material de defensa que sea competitivo, además de promover actividades de investigación con el fin de reforzar el potencial industrial y tecnológico en este sector. El Tratado de Lisboa (art. 42 TUE) vuelve a incidir en ello, si bien aumenta las competencias.

En el seminario “*Estructuras Europeas de Cooperación en el Ámbito de Armamento y Gestión de Programas*”^{xxix}, se debatió el papel de los diferentes actores que intervienen en materia de cooperación en armamento en Europa, especialmente la Agencia Europea de Defensa, y el marco de relaciones entre ellos, a la luz del Tratado de Lisboa y del proceso de reestructuración de la Industria Europea de Defensa. Su producto se ha materializado en dos documentos, cuyo resumen con los puntos más importantes fue expuesto en la reunión de Ministros de Defensa de Luxemburgo en abril. Al mismo tiempo y en paralelo, se informó sobre ellos a los diferentes comités de dirección de la Agencia Europea de Defensa.

Impulsar el debate sobre la Industria europea de Defensa

El objetivo era el impulso y desarrollo de una base industrial y tecnológica de defensa capaz de competir con otros mercados. En este sentido se organizó un seminario sobre el “*Estado del proceso de reestructuración de la Industria de Defensa*”^{xxx}, cuya finalidad genérica fue obtener una valoración industrial del impacto de las medidas institucionales, indicando sus expectativas e incluyendo propuestas para el futuro.

Las contribuciones industriales, consolidadas por la Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Aeronáutica y Espacio (TEDAE), en estrecha coordinación con la Asociación Europea de Industria Aeroespacial (ASD), se incluyeron en dos documentos, denominados: “Puntos de vista de la Industria para una Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea (EDTIB) más fuerte”; y, “Recomendaciones de la Industria para una EDTIB más fuerte”. La Presidencia española remitió a la EDA estas contribuciones industriales, para su consideración en el proceso actual tendente a una industria de Defensa europea más fuerte y orientada a capacidades.

Sinergias de las capacidades civiles y militares

La mejora de las capacidades civiles y militares de las que la Unión dispone se convirtió en uno de los principales ejes de actuación de la Presidencia. El objetivo consistía en que los resultados sirvieran para afianzar la relación entre los principales actores europeos en la industria y el mercado de defensa.

La Presidencia española ha dado continuidad a la iniciativa de la presidencia anterior, habiendo promovido el debate y la reflexión sobre asuntos como las sinergias en materia de inteligencia, formación y ejercicios. Con esta

finalidad, tuvo lugar un seminario en Bruselas, el 10 de febrero, sobre “*Sinergias entre el desarrollo de capacidades Civiles y Militares de la UE para la Gestión de Crisis*”.

Erasmus Militar

En otro orden de cosas, es necesario que los militares que integran las Fuerzas Armadas de los Estados Miembros de la Unión Europea -sin duda los verdaderos actores principales de la Política Común de Seguridad y Defensa-, conozcan en profundidad los procedimientos de actuación de la Unión Europea, así como los aspectos institucionales y jurídicos de esta Política.

En este sentido, y para facilitar el conocimiento de esta importante política de la UE a los oficiales en periodo de formación, se desarrolló, entre el 1 y el 5 de marzo, en las Academias Militares españolas de Zaragoza, Marín y San Javier un módulo sobre Política Común de Seguridad y Defensa, dentro de la iniciativa conocida como “**Erasmus Militar**”. Así mismo, y dentro del mismo plano didáctico, se realizó en Madrid un módulo del curso de alto nivel de la PCSD, organizado por el Estado Mayor Conjunto, del 7 al 11 de marzo. Sobre estos aspectos formativos, es de esperar que este programa se consolide y sea un referente para otros Estados Miembros de la UE, en el avance hacia una formación común compartida y homologada para todos los militares de estos Estados.

Perspectiva de género

Respecto a la **perspectiva de género**, la Presidencia española ha remarcado la importancia de que, a través de planes de acción nacionales, se contemplen una serie de medidas para garantizar la aplicación del criterio de género en las misiones internacionales. En este sentido, el 25 de marzo se celebró en Madrid el seminario “Aplicación del Criterio de Género en el ámbito de la PCSD. Implementación de la Resolución 1325/2000”, con la participación de 20 países. Este seminario sirvió para resaltar la importancia de la dimensión de las políticas de género en las misiones y operaciones PCSD, siguiendo las recomendaciones de la Resolución 1325, del año 2000, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como es sabido, esta Resolución 1325, compuesta por 18 puntos agrupados en torno a cuatro áreas temáticas interrelacionadas, es uno de los mandatos más importantes sobre género, paz y seguridad. En ella se hace una llamada para la participación plena e igualitaria de las mujeres en todas las iniciativas de paz y seguridad conjuntamente con la integración de género en el contexto del conflicto armado, del mantenimiento de la paz y de la

reconstrucción. La conclusión general de este seminario fue que, a pesar de lo mucho que se ha hecho y avanzado a este respecto, todavía queda mucho camino por recorrer. La perspectiva de género sólo se ha desarrollado en cierta medida en 9 de los países europeos. En el caso concreto de España, aunque se dispone de un Plan de Acción nacional, aún no se cuenta con esos asesores, si bien se han hecho grandes progresos durante la Presidencia para dotarse de ellos a la mayor brevedad y poder ofrecerlos para las misiones de la UE, como a la EUTM Somalia, en donde actualmente es una militar de las fuerzas armadas finlandesas la que ejerce ese cometido.

Unidad doctrinal en capacidades críticas

La Presidencia española ha considerado necesario disponer de una unidad doctrinal y una mayor integración en todas aquellas capacidades consideradas críticas en operaciones. En este sentido, durante la reunión de Ministros de Defensa de Palma de Mallorca, España realizó dos propuestas que tuvieron una excelente acogida por parte de los Estados Miembros. La primera fue la **lucha contra artefactos explosivos improvisados (C-IED)**, considerando la más grave amenaza para la seguridad de las fuerzas desplegadas en Afganistán y Líbano, haciendo hincapié en el necesario impulso a la capacitación en las técnicas de desactivación de explosivos y artefactos improvisados. A este respecto, España tiene previsto ofrecer a la UE el Centro Internacional contra artefactos explosivos improvisados que se está organizando en la Academia de Ingenieros de Hoyo de Manzanares.

La segunda consistió en la organización del 9 al 24 de junio del **Ejercicio AZOR**, el cual se desarrolló en el campo de maniobras de San Gregorio, en Zaragoza, en el marco de la Iniciativa Multinacional de Helicópteros (MHI), de adiestramiento multinacional de tripulaciones de helicópteros en ambientes cálidos, desérticos y de montaña, aprovechando las excepcionales condiciones orográficas y climáticas de España en verano. Este ejercicio ha sido el de mayor envergadura realizado hasta la fecha en el ámbito de la Unión Europea, y ha tenido como finalidad contribuir a solucionar el grave problema de disponibilidad de helicópteros en zona de operaciones. Respecto a este ejercicio de helicópteros, se alcanzaron todos los objetivos, con la participación total de 40 helicópteros de nueve países (Austria, Bélgica, República Checa, Italia, Eslovenia, Suecia, Reino Unido, Alemania y España), y más de 650 asistentes. El 17 de junio se celebró el día de los visitantes distinguidos, al que asistieron Ministros de Defensa de la UE y autoridades civiles y militares locales, invitados por la Ministra de Defensa española. Este ejercicio también ha mostrado el compromiso de la Presidencia española con la Agencia Europea de Defensa,

especialmente con su programa de adiestramiento de helicópteros, en cuya esfera se ha desarrollado el ejercicio.

3.3.3.- *Enfoque integral de la seguridad*

En las políticas de la Unión Europea.

Un importante objetivo era aplicar un enfoque integral en todas las políticas de la UE, y en los teatros de operaciones donde concurren varios actores, lo que se concretó en tres aspectos:

- a. Potenciar la cooperación en el ámbito de la seguridad marítima. La cooperación entre las distintas políticas e instituciones de la Unión tiene un claro ejemplo en el ámbito marítimo, por lo que se ha propuesto el estudio de las oportunidades de cooperación derivadas de las dos políticas europeas en el ámbito de la seguridad marítima: la PCSD y la Política Marítima Integrada de la Comisión.

Era un objetivo retomado de las presidencias sueca y francesa que ha podido concluirse durante la presidencia española. Ha sido posible porque se ha pasado de la definición de un concepto sobre seguridad marítima, a elaborar una estrategia de seguridad en el ámbito marítimo global de la UE. Esta estrategia se ocupará de analizar los riesgos y amenazas marítimas europeas y diseñar la forma en la que la UE debe integrar sus instrumentos civiles y militares para cumplir los objetivos de la Política Marítima Integrada y de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE.

En el Seminario Internacional sobre seguridad marítima celebrado en Madrid^{xxi}, el objetivo propuesto por la Presidencia española se concretaba en tres líneas de acción: (1) disponer de un concepto europeo de seguridad marítima; (2) compartir información entre todas las agencias civiles y militares; y (3) organizar las operaciones de seguridad marítima en la mar de la manera más eficiente posible.

- b. Fomentar la participación de terceros Estados en la PCSD, sobre todo de los países del Magreb, para explorar vías que permitan mejorar la mutua cooperación en Defensa con estos países. En la reunión de Palma de Mallorca, los Ministros de Defensa tuvieron un encuentro con los ministros

de Defensa de los países de la ribera sur del mediterráneo que participan en la Iniciativa 5+5 (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez).

- c. Evitar duplicidades para optimizar los resultados en los aspectos operativos y técnicos. Sobre estos aspectos al inicio de la presidencia, se celebró un Seminario sobre las Relaciones UE-OTAN (CESEDEN 2 de Junio de 2010). Teniendo en cuenta que lo más probable para los próximos años será la actuación de ambas organizaciones en el mismo escenario, se estudiaron las diferentes opciones de cooperación técnica entre ambas, como son la gestión de crisis, la coordinación efectiva de las dos organizaciones y la complementariedad en el desarrollo de capacidades civiles y militares.

En los teatros de operaciones:

El enfoque integral en este aspecto se lograría con medidas como:

- Impulsar la consecución de sinergias en los procesos de desarrollo y empleo de capacidades civiles y militares para la gestión y solución de crisis
- Avanzar en las iniciativas de la Declaración sobre el Fortalecimiento de la PESD (Conclusiones del Consejo Europeo de Diciembre 2008), en particular:
- Mejorar la proyección de fuerzas en las operaciones (llevar a las fuerzas desde su país hasta el centro de operaciones)
- Reforzar la recogida de información y de inteligencia de base espacial (con satélites)
- Incrementar la protección de la fuerza y su eficacia en las operaciones (dotar a las fuerzas de material que las proteja más y mejor)
- Mejorar la interoperabilidad (compatibilidad en los medios) y la capacidad de trabajo conjunto (tierra, mar y aire) y combinado (de diferentes países)
- Fomentar en los Teatros de operaciones las relaciones con otras organizaciones internacionales y con terceros Estados, en particular, se le dará importancia a mejorar el marco para la cooperación técnica UE-OTAN cuando ambas actúan en un mismo teatro de operaciones.

3.3.4.- Operaciones en el ámbito de la PCSD

Seguimiento de Operaciones en curso

- Misión ALTHEA en Bosnia.

Quedan algunas tropas en Sarajevo, la propuesta española es transformar esta operación en una misión de entrenamiento de las FAS Bosnias y de asesoramiento a sus autoridades de defensa.

En enero de 2010 se acordó dar por finalizada la misión de estabilización de Althea y sustituirla por otra dentro del concepto de reforma del sector de seguridad dedicada a apoyar la formación y entrenamiento del ejército bosnio con un contingente más reducido.

- Operación “Atalanta”

España ha tenido muy presente que la piratería es la consecuencia en el mar de un problema cuyas raíces se encuentran en tierra, en la extrema debilidad de las instituciones públicas somalíes. Por ello, la Presidencia ha estimado, en todo momento, que era preciso acercarse más a tierra y abordar el problema en sus orígenes.

En la reunión de Palma se acordó intensificar la vigilancia sobre los puertos y las bases somalíes desde las que operan los piratas, respaldando así la propuesta española para ampliar las funciones de la operación Atalanta. Además, se incidió en la actuación judicial contra los detenidos tanto mediante la mejora de la aplicación de los acuerdos existentes con Kenia y Seychelles, como con el desarrollo de otros posibles acuerdos existentes con Tanzania, Islas Mauricio, Uganda, Mozambique o Suráfrica. La Presidencia española ha expresado su respaldo a las negociaciones que la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Catherine Ashton, ha llevado a cabo con los países del entorno de Somalia para que los presuntos piratas puedan tener juicios justos y cumplir las condenas en ellos.

Nuevas misiones

- Operación “EUTM SOMALIA”

En febrero de este año, el Consejo aprobó esta Misión de Adiestramiento de la UE en Somalia, para mejorar el programa de adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad Somalíes ya existente y asegurar su continuidad cuando la Misión de la UE finalice. EUTM-Somalia consiste en dos periodos consecutivos de adiestramiento con una duración de seis meses cada uno, y con el objetivo de adiestrar a 1.000 militares somalíes -oficiales, suboficiales

y tropa- en cada periodo. España se ofreció para liderar esta misión como Nación Marco y para proporcionar la mayor contribución del personal integrante de la misma (ha designado un Coronel como Comandante de la Misión contribuyendo con 38 militares).

La misión comenzó el 23 de abril, estando plenamente operativa el 1 de mayo, fecha en la que se inició el adiestramiento. El Cuartel General se ha establecido en Kampala y el campo de adiestramiento en Bihanga (ambas localidades en Uganda). Además se ha constituido una célula de enlace en Kenia y otra de apoyo en Bruselas.

La Misión se realiza en coordinación con el Gobierno Federal de Transición de Somalia, la Unión Africana y, en particular, con su Misión para Somalia (AMISOM), así como con las Naciones Unidas y los Estados Unidos. La UE debe prestar especial atención al seguimiento tras el adiestramiento.

Así mismo se ha acordado proponer a la Alta Representante la celebración de una Conferencia Internacional sobre Somalia bajo auspicios de la ONU

- Operación “EUCO-HAITÍ”

La Unión Europea, en respuesta al llamamiento de Naciones Unidas y del propio gobierno haitiano, se marcó como objetivo prioritario y de máxima urgencia proporcionar el personal, los medios y los recursos solicitados, tanto los relacionados exclusivamente con la protección civil y la ayuda humanitaria, como los medios militares de transporte, ingenieros o seguridad. Para asegurar la coordinación de todos estos medios, el Consejo de Asuntos Exteriores, a propuesta de la Alta Representante, estableció en Bruselas una Célula de Coordinación, denominada **EUCO-Haití**, que complementa al Centro de Control e Información de la Comisión Europea.

En la reunión de Palma de Mallorca los ministros de Defensa encargaron a la Alta Representante presentar propuestas concretas para mejorar la capacidad de respuesta rápida de la Unión ante situaciones de crisis o de emergencia humanitaria. La Presidencia española ha avanzado en la línea de que los *Battlegroups* sean un instrumento válido ante este tipo de circunstancias.

III. Conclusiones

La presidencia española se puede considerar como una presidencia de transición que ha tenido que cumplir con la obligación de poner en marcha el Tratado de Lisboa en unas condiciones en las que la Unión Europea está atravesando por una de las crisis más profundas de toda su historia. Esta situación ha condicionado enormemente las políticas que se han querido poner en marcha, aunque, sí puede afirmarse que, no por ello, la ambición en los objetivos demostrada por nuestro país se ha visto menguada. No obstante, los resultados finales no han sabido recoger este nivel de ambición con el que comenzó. Creemos que son importantes los objetivos logrados y considerable el número en los que se ha avanzado. Institucionalmente, hay que resaltar el apoyo y la colaboración con la Alta Representante para implementar la nueva PCSD, así como la implementación de las reuniones de los Ministros de Defensa. Entre los objetivos logrados podemos destacar los que se refieren a la Seguridad Marítima, la Misión EUTM Somalia, la Operación Althea, el Erasmus Militar, o las cuestiones de Género (en especial en lo que se refiere al desarrollo y aplicación de la Resolución 1325 de NNUU). En cuanto a los objetivos antes examinados y respecto a los cuales se pueden considerar que se ha producido un importante avance, podemos referirnos la Cooperación Estructurada Permanente (en lo referente a la apertura de nuevas vías de diálogo y reflexión), la mejora en el empleo de los Battlegroups, los consensos propiciados en relación a la Industria de defensa, o la coordinación de las relaciones UE-OTAN. En cambio, es necesario reconocer el escaso avance producido en materias como las relaciones con el Magreb, o el Objetivo General 2010. No obstante, como hemos indicado, muchos de estos objetivos deben tener continuidad durante la presidencia belga, ya que no se trata de presidencias sucesivas e independientes, sino que la presidencia tría da tiene precisamente como objetivo la consecución de estos en períodos de tiempo mayores y de forma coordinada. De esta manera, el programa presentado por la presidencia belga, incluye entre sus objetivos el seguir avanzando en aquellos aspectos comenzados durante la presidencia española, en particular: la decisión sobre la cláusula de solidaridad, la Cooperación Estructurada Permanente, la capacidad de reacción rápida y coherente, la cooperación civil-militar, la formación del personal civil y militar, el fortalecimiento de la EDA, o la Relación estratégica UE-OTAN

-
- ⁱ Las presidencias anteriores se ejercieron durante el primer semestre de 1989, el segundo semestre de 1995 y el primer semestre de 2002.
- ⁱⁱ La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) se produce el 1 de diciembre de 2009, una vez completado el proceso de ratificación por los Estados Miembros.
- ⁱⁱⁱ EUPM BIH, en Bosnia y Herzegovina; EUPOL RD CONGO y EUSEC RD CONGO; EU SSR GUINEA BISSAU; EUJUST LEX IRAQ; EUPOL AFGANISTÁN; EU BAM RAFAH, en Gaza; EUPOL COPPS, de apoyo a la Autoridad Palestina; EULEX KOSOVO y EUMM GEORGIA. Puede encontrarse una breve síntesis de su mandato, duración y efectivos en BAREA MAESTANZA, Alfonso: “Las operaciones militares y misiones civiles de la Unión Europea”, en Revista Ejército núm. 830, Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa, Madrid, Junio 2010, pp. 27 a 33.
Más información en <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=268&lang=EN>.
- ^{iv} Versión consolidada: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:ES:HTML>
- ^v Artículo 15 del TUE (Lisboa).
- ^{vi} Artículo 16 del TUE (Lisboa).
- ^{vii} Artículos 42 y 45 del TUE (Lisboa).
- ^{viii} Artículos 42.6 y 46 y Protocolo nº 10 del TUE (Lisboa)..
- ^{ix} Artículo 20 del TUE (Lisboa).
- ^x Artículo 43 del TUE (Lisboa).
- ^{xi} Ver la EES de 2003 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> y su actualización de diciembre de 2008 en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf
- ^{xii} Artículo 42.7 del TUE (Lisboa).
- ^{xiii} Artículo 222 del TFUE (Lisboa).
- ^{xiv} Documento del Consejo nº 10687/08, Bruselas, 16/IV/2008.
- ^{xv} Ver <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/InformePresidEspUEPESD.es.pdf>
- ^{xvi} Ver Seminario “Condiciones para el uso de los Grupos de Combate”, Bruselas, 2 de febrero de 2010. http://www.mde.es/Galerias/docs/politica/seguridad-defensa/UE2010/UE2010_seminario_gruposcombate.pdf
- ^{xvii} Sevilla, 1 y 2 de marzo de 2010.
- ^{xviii} Bruselas, 16 de marzo de 2010.
- ^{xix} Madrid, 15 y 16 de febrero de 2010.
http://www.mde.es/dgamue2010/es/Es_Workshop1_Presentations.htm
- ^{xx} Madrid, 8 y 9 de marzo de 2010. Ver http://www.mde.es/dgamue2010/es/Es_Workshop2.htm
- ^{xxi} Seminario de Política Marítima para una Europa próspera y segura (28-29 enero 2010)