

EL OHQ-ES (ROTA) EN LA DINÁMICA DE LA EUROPA DE LA DEFENSA

Francisco Javier GONZÁLEZ VÁZQUEZ



Introducción



El pasado 24 de abril la página *web* de la Armada daba a conocer que la fragata *Navarra* y la Unidad de Guerra Naval Especial (UGNE) embarcada en ella habían interceptado y liberado a un pesquero yemení que llevaba cuatro días secuestrado (1). Una acción más, un suma y sigue dentro del conjunto de las acciones que la Armada viene desarrollando en aguas del océano Índico, en el marco de la Operación ATALANTA (2).

En este caso, la liberación fue el resultado de una operación de vigilancia y seguimiento tras recibir, tres días antes, información sobre un posible ataque pirata en el que se encontraron afectados los buques de bandera coreana con dotación española *Adria* y el pesquero de bandera española *Txori Argi*.

Lo que hace particular este incidente es que es el primero que ocurre con oficiales generales de la Armada al mando tanto de la Fuerza (3) como del

(1) «La fragata *Navarra* libera un pesquero yemení de un secuestro pirata». http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/conocenosnoticias/prefLang-es/00noticias-2019-04-NT-058-F85-LIB-PESQ-ATALANTA-es?_selectedNodeID=3815367&_pageAction=selectItem, 24 de abril de 2019.

(2) La Armada participa en la Operación ATALANTA, bajo bandera de la Unión Europea, para mantener la seguridad en las aguas del golfo de Adén y Somalia, protegiendo a los barcos del Programa Mundial de Alimentos y manteniendo la seguridad del tráfico marítimo vulnerable. Asimismo, contribuye a la seguridad de los pesqueros españoles que faenan en la zona.

(3) Para llevar a cabo esta tarea, la *Navarra* embarca, además de su propia dotación, una Unidad Aérea de la Décima Escuadrilla de Aeronaves, una Unidad de Guerra Naval Especial o Equipo Operativo de Seguridad de la Fuerza de Protección de la Armada y al propio Estado



(Foto: OCS AJEMA).

Cuartel General estratégico de la Operación. Tan solo 20 días antes, el Reino Unido transfirió el mando a un almirante español y se estableció un nuevo Cuartel General Multinacional en Rota (OHQ-ES), finalizando así un laborioso proceso que se inició en noviembre de 2017 cuando España ofreció a la Unión Europea (UE) acoger el mando estratégico de ATALANTA, propuesta que fue aceptada por el Consejo (4) en julio de 2018.

Este traslado de responsabilidad y de emplazamiento no es ni casual ni improvisado y es muy relevante, tal y como muestra el número de autorida-

Mayor de la TF 465 (FHQ). Durante la citada rotación, la organización operativa de la TF 465 contó con los destacamentos de aviones de Patrulla Marítima (MPRA) español y alemán en Yibuti y la fragata italiana *Margottini* y con la contribución y colaboración de buques de países con intereses en la zona. Era la novena vez que la Armada asumía el mando de la Fuerza en la Operación ATALANTA.

(4) Decisión del Consejo de 30 de julio de 2018. (PESC) 2018/1083 del Consejo. La dotación del OHQ es de aproximadamente 100 militares de 20 naciones europeas. De ellos, 77 están en las instalaciones del OHQ en Rota. Otra parte del personal está trabajando en el Centro de Seguridad Marítima del Cuerno de África (MSCHOA, por sus siglas en inglés), ubicado en la localidad francesa de Brest por acuerdo entre España y Francia. El resto está desplegado en lugares estratégicos del teatro de operaciones con funciones de enlace y apoyo a la operación. El Cuartel General está construido sobre la base de un núcleo conjunto, si bien la naturaleza de ATALANTA, obviamente marítima, hace indiscutible la preponderancia naval.

des (5) que asistieron al acto de transferencia del mando entre el comandante saliente, el general Charlie Stickland, y el entrante, el vicealmirante Antonio Martorell.

Para valorar en su justa medida la importancia que tiene para España asumir la condición de nación marco de un cuartel general de este nivel, resulta imprescindible situarlo en el entramado de las estructuras que hacen posible el ejercicio de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE (PCSD).

No en vano, su continua e irregular evolución es uno de los indicadores del mayor o menor grado de la integración política que ha ido consiguiendo el proyecto europeo, al que

tanto se dice que se quiere contribuir (6). Jacques Delors ya decía en los años 90 que en Europa, para sacar adelante las ambiciones de tener una identidad política, la única opción compatible con el diseño que se estaba pensando pasaba por una política común de seguridad (7).

Consecuentemente, es objeto de este ensayo simplemente el situar el OHQ-ES en el entorno PCSD, lo que no puede hacerse sin una mínima perspectiva sobre de dónde vienen los distintos órganos y organismos que conforman la organización actual y su porqué.

El estudio de estructuras (y procedimientos) resulta, a mí entender, la aproximación más significativa para analizar la realidad y posibilidades de cualquier organización internacional que atienda asuntos de defensa. Aunque



(Foto: EMAD).

(5) Presidido por el jefe de Estado Mayor de la Defensa, acompañado por el vicesecretario general del Servicio Europeo de Acción Exterior de Política Común de Seguridad y Defensa y Respuesta a Crisis (PCSD-CR) y el presidente del Comité Militar de la UE (EUMC), general Claudio Graziano.

(6) ARTEAGA, F. (2007): *La identidad europea de seguridad y defensa*. Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 151-153.

(7) DELORS, J. (1991): «European Integration and Security». *Europe Document*, núm. 1699, de 13 de marzo, p. 6.



(Foto: EMAD).

pueda resultar obvio, cualquier estructura es un producto, un reflejo de la configuración y la historia de la institución o del organismo al que sirve.

En este sentido, la organización dedicada a la PCSD no resulta evidente ni es intuitiva. Tal como Arteaga (2004) (8) indica, las estructuras de la UE tienen la complejidad derivada de una organización en la que las competencias están sujetas a una dinámica que distribuye responsabilidades entre tres niveles: intergubernamental, comunitario y el nacional de los Estados miembros.

Para situar el OHQ-ES en ese entorno, interesa observar cómo se han ido perfilando distintos órganos y organismos durante los tiempos que han marcado la evolución desde las comunidades europeas primero y posteriormente en la Unión para conseguir la armonización de una acción exterior común. Un marco que, tal como señala Robert Cox (1981) (9), permite

(8) ARTEAGA MARTÍN, F. (2004): «Dimensiones, estructuras y procesos de decisiones en el sistema de seguridad europea». Monografías del CESEDEN. Capítulo sexto. *Un concepto estratégico para la Unión Europea*, p. 213. Disponible en <https://publicaciones.defensa.gob.es/concepto-estrategico-para-la-union-europea-un.html>. Arteaga señala que a diferencia de los sistemas nacionales de seguridad y defensa, donde hay una distribución clara de las misiones y actores, la EU presenta una mayor complejidad porque tiene que incluir además los procesos para alinear intereses, asumir riesgos de la misma manera y, sobre todo, consensuar respuestas (políticas).

(9) COX, R. W. (1981): «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory». *Millennium-Journal in International Studies*, vol. 10, pp. 126-155. Artículo incluido en SINCLAIR, Timothy J., y COX, R. W. (1996): «Approaches to World Order». *Cambridge University Press*, pp. 97-98.

observar la configuración de fuerzas que se han debatido en el interior del club europeo, configuración que no determina acciones de ninguna manera directa, mecánica, pero que impone presiones y restricciones y, en definitiva, supone influencia.

At its most abstract, the notion of a framework for action or historical structure is a picture of a particular configuration of forces. This configuration does not determine actions in any direct, mechanical way but imposes pressures and constraints. Individuals and groups may move with the pressures or resist and oppose them, but they cannot ignore them. To the extent that they do successfully resist a prevailing historical structure, they buttress their actions with an alternative, emerging configuration of forces, a rival structure.

Por otra parte, la profundidad con la que se está dispuesto a asumir responsabilidades en una determinada organización, en la medida que es aceptada por los restantes miembros de la misma, constituye un claro indicio sobre el grado de cohesión y reciprocidad entre sus Estados miembros. En nuestro caso, haber acogido al OHQ-ES en Rota, con el esfuerzo y los costes derivados que supone, es una muestra evidente del compromiso español con la UE del que se debe esperar reciprocidad.

Los OHQ como herramienta estratégica-militar de la UEO al servicio de la UE

La estructura de seguridad y defensa sobre la que la UE desarrolla la PCSD no puede estudiarse sin una primera referencia a aquellos tratados resultantes del fin de las guerras mundiales. Ciertamente, en los años 50 se puso en marcha una serie de iniciativas (figura 1) que buscaban la mayor cooperación posible, entre ellas las firmas del Tratado franco-británico de Dunkerque (1947) y del Tratado de Bruselas (1948), conocido como Tratado de Colaboración Económica, Social, Cultural y de Autodefensa Colectiva (10).

Esta incipiente organización se encontraba en línea también con el interés norteamericano, que necesitaba de una Europa estructurada. Su antagonismo con la URSS requería de socios que fueran capaces de coordinar sus recursos

(10) Tratado en el que se conceptúa la organización de la Unión Europea Occidental (UEO), en la cual los países signatarios se ayudan mutuamente en caso de que uno de ellos sea «el objeto de un ataque armado en Europa». Los signatarios del Tratado fueron Paul-Henri Spaak (Bélgica), Georges Bidault (Francia), Joseph Bech (Luxemburgo), el barón Von Boetzel-laer (Países Bajos) y Ernest Bevin (Reino Unido). Los Estados Unidos designaron al mayor-general Lyman L. Lemnitzer como enlace norteamericano en el Comité Militar del Tratado, con sede en Londres.

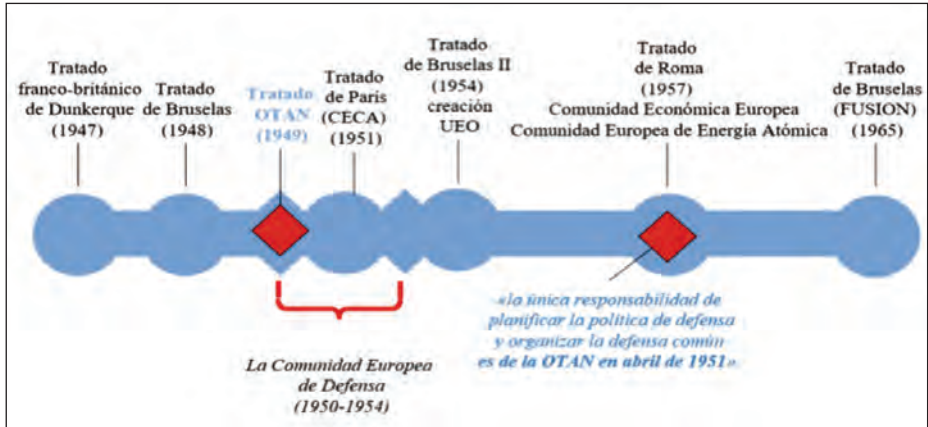


Figura 1. Los inicios de la colaboración en el ámbito de la defensa. (Elaboración del autor).

de defensa (11), una base aliada sobre la que modular y optimizar sus propios esfuerzos. La declaración de Truman ante el Congreso sobre lo que para los Estados Unidos suponía apunta la intención:

This development deserves our full support. I am confident that the United States will, by appropriate means, extend to the free nations the support, which the situation requires. I am sure that the determination of the free countries of Europe to protect themselves will be matched by an equal determination on our part to help them to do so (12).

Con la Alianza Atlántica constituida (13), el año de 1950 vería de la mano del primer ministro francés Plevén la idea de impulsar la integración de Europa a través del «ejército europeo». En sus propias palabras: «Un ejército de la

(11) Los planes de defensa de George C. Marshall consideraban que los recursos disponibles se quedaban cortos al menos en 12 divisiones y un grupo aéreo, y que para cubrir esta carencia era obligado contar con Alemania y en cierta medida con España. El sistema de defensa que se quería construir tenía en cuenta la actitud del Congreso de los Estados Unidos, que parecía buscar el abandono norteamericano de la defensa avanzada de Europa en el Elba a favor de una periférica desde España, las islas británicas, Escandinavia y Turquía, dejando en manos europeas la defensa «dura» del continente.

(12) Cita extraída de GAVÍN MUNTÉ, V. (2005): *La Comunidad Europea de Defensa (1950-1954). ¿Idealismo europeo o interés de Estado?* Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona, p. 103.

(13) Texto íntegro del Tratado de Washington (1982, 31 de mayo). Disponible en https://elpais.com/diario/1982/05/31/espana/391644003_850215.html. Consultado el 16 de febrero de 2019.

Europa unida, formado por hombres surgidos de las diversas naciones europeas, debe realizar, en la medida de lo posible, una completa fusión de los elementos humanos y materiales que abarca, bajo una autoridad europea, política y militar» (14).

La propuesta señalada, daría lugar a la idea de la Comunidad Europea de Defensa (CED), proyecto que, a la vez que la OTAN se consolidaba como una organización viable de defensa, resultaría fallido, fracaso acompañado por la paradoja asociada de que precisamente Francia, el país que lanzó el proyecto, sería el que lo rechazaría en agosto de 1954.

Sin ánimo de examinar exhaustivamente las circunstancias y el entorno (15) que condicionaron la mayor o menor fortuna de la Comunidad Europea de Defensa, es de destacar que la clave del fracaso derivaba de las dificultades para llevar a la práctica la visión de Jean Monnet por la que cediendo/compartiendo soberanía (16) se podría conseguir un multiplicador de potencia, una «sinergia» para lograr aquello imposible de alcanzar solo con los medios nacionales.

La salida al embrollo de la CED la daría un nuevo presidente francés, Pierre Mendès France (desde el 17 de junio de 1954), el cual presentaría novedosas propuestas para la colaboración en el ámbito de la defensa que eliminaban la idea de cualquier órgano rector «supranacional» con capacidad decisoria. En definitiva, terminar con la idea del gobierno común de la defensa europea para poner sobre la mesa una especie de gobernanza militar basada en el común acuerdo (17).

(14) No sería la única iniciativa integradora. A su vez, su ministro de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, impulsaba la firma del Plan del Carbón y del Acero, que «sellará muy pronto, esperamos, el acuerdo de los seis países participantes, lo que dará a todos los pueblos de Europa la garantía de que las industrias de acero y de carbón de Europa del Oeste no podrán ser utilizadas con fines agresivos». Si el «ejército europeo» buscaba la integración militar, la orientación industrial pretendía la subordinación de recursos estratégicos a una autoridad intergubernamental, modelo replicado posteriormente mediante el Tratado de Roma (1957) para constituir, entre otras, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica.

(15) Churchill College (n. d.): «House Of Commons and Non-House of Commons. Speech Notes and Source Material», *Foreign Affairs*, Documento CHUR 5/51C/260-320, <http://www-archives.chu.cam.ac.uk/perl/node?a=a;reference=CHUR%205%2F51C%2F260-320>. Consultada el 20 de septiembre de 2018. El Reino Unido no participaba de la CED, manteniendo toda su autonomía militar y estratégica, principio que Churchill expondría con meridiana claridad el 11 de mayo de 1953, cuando ante la Cámara de las Comunes se refirió a los Estados de la Europa continental en los siguientes términos: *We are with them, but not of them*.

(16) El Artículo 38 del Tratado de la CED establece textualmente: *The definitive organization which will take the place of the present transitional organization should be conceived so as to be capable of constituting one of the elements of an ultimate federal or confederal structure, based upon the principle of the separation of powers and including, particularly, a bicameral representative system*.

(17) Opinión que desarrolla KORNPROBST, M. (2014): «Building agreements upon agreements: The European Union and grand strategy», *European Journal of International Relations*,

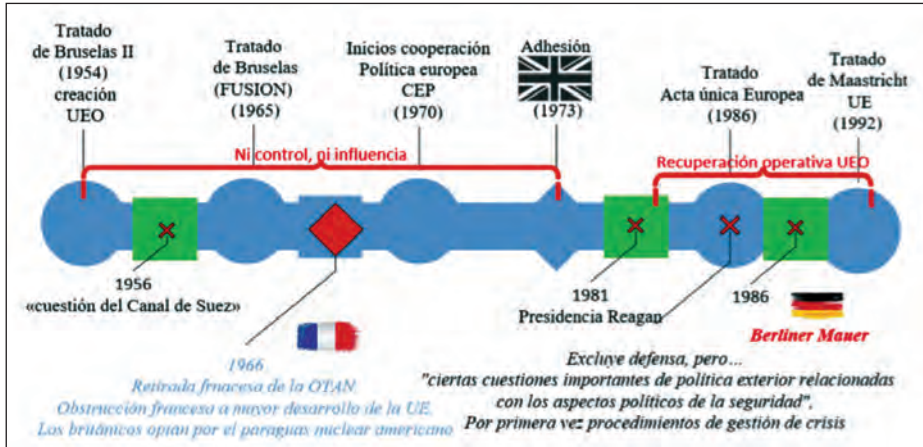


Figura 2. La UEO entre la crisis de Suez y la caída del Muro. (Elaboración del autor).

Sobre esta base, una vez que la CED fue definitivamente enterrada por la Asamblea Nacional francesa, las conferencias celebradas en Londres y París llevaron a los «nueve poderes» a recuperar el Tratado de Bruselas y crear la Unión Europea Occidental (reflejado en la figura 2 como Tratado de Bruselas II).

De lo que la UEO resultó como organización de la seguridad en manos únicamente europeas, Sally Rohan (2015) solo ve una relevancia escasa, al menos hasta la presidencia de Reagan. Ciertamente, la Administración Reagan llegó con una política exterior y de defensa muy asertiva, que buscaba atraer a Europa por un camino que tenía sus riesgos: el de la cooperación «fuera del área OTAN» (18) y el de la Iniciativa de Defensa Estratégica. Esa nueva doctrina estadounidense alteraba los cómodos parámetros que venían fundamentando la disuasión construida hasta el momento. Los cambios en la postura estratégica americana afectaron a las percepciones (confianza, compromiso, credibilidad) y llevaría a que Estados europeos occidentales se cuestionaran el papel que estaban jugando y a preguntarse qué posibilidades tenían en el

27 de junio, p. 1. Disponible en <http://ejt.sagepub.com/content/early/2014/06/26/13540661.14535273>. Consultado el 5 de junio de 2018.

(18) ARTEAGA MARTÍN, F. (2007): *op. cit.*, p. 32. Cita a Herrero y Rodríguez de Miñón para definir las actuaciones *out of area* como aquellos conflictos que amenazan no solo a la Alianza Atlántica como un todo, sino a los intereses vitales de «alguno» de sus miembros, de tal forma que el equilibrio global no sea comprometido. A este respecto, la Declaración de Ottawa de 19 de junio del 1974 ya había anticipado el interés norteamericano por orientar la Alianza en esa dirección, así como el rechazo de los países europeos de la OTAN en la idea de evitar verse comprometidos de manera automática a posibles controversias entre las dos potencias.

contexto que se estaba conformando. La respuesta (a instancias principalmente de belgas y franceses) sería la revitalización de la UEO como vía para el desarrollo de una cierta identidad europea de defensa, una suerte de «infraestructura diplomática» útil para gestionar el debate sobre seguridad y defensa para resolver el problema de cómo conseguir una mayor autonomía frente a Washington sin que ello supusiera perder la ayuda americana.

Las disposiciones recogidas en los Tratados de Maastricht y Ámsterdam resumen los acuerdos que serían alcanzados, y que básicamente perfilarían la integración en defensa hasta el punto de lo efectivamente posible. Así, el Tratado de la Unión Europea (de Maastricht) (19) prevé en su Artículo J.4.2 (20) la «externalización» de la seguridad a través de la UEO a la que se le pide ni más ni menos que «elabore e implemente aquellas decisiones y acciones de la UE que tengan implicaciones de defensa». En definitiva, una fórmula por la que la organización regional (la Unión Europea) se dota de un brazo militar pero separado orgánicamente, una relación entre organizaciones que encuentra su sentido en el acomodo de los intereses en juego:

Facilitaba la entrada en la Unión de países reconocidamente neutrales (Austria, Suecia, Irlanda y Finlandia), que podrían unirse a una Unión Europea libre de connotaciones defensivas o militares.

Favorecía que la Europa postsoviética pudieran acercarse a las estructuras occidentales y su transformación. La UEO se articulaba en torno a un sistema de membresía muy diverso en el que cualquier situación encontraba fácil acomodo, una forma de cooperación práctica que ayudaba al diálogo político con las nuevas democracias venidas del Este y a su gradual conexión con la Europa Occidental.

Hacía fácil el acomodo de Alemania, país que debía mucho a la Alianza y que además buscaba desarrollo e influencia dentro del contexto «tranquilizador» de la integración europea.

La Alianza Atlántica por su parte trató de asumir como propias las ambiciones de sus socios europeos y, consecuentemente, promovió en su mismo seno una identidad de defensa (21). Así, desarrolló conceptos como el de Fuerzas Conjuntas Combinadas (CJTF) a la vez la que la UEO definía uno

(19) Tratado de la Unión Europea, Maastricht (Países Bajos), 7 de febrero de 1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993. Disponible en https://web.archive.org/web/20100309120939/http://europa.eu:80/abc/treaties/index_es.htm. Consultado 30 de septiembre 2018. Este Tratado establece una única entidad (la Unión Europea) construida sobre tres pilares: Comunitario (primer pilar), Política Exterior y de Seguridad Común (segundo) y Justicia e Interior (tercero), un marco institucional único que diseña un proceso de toma de decisiones que difiere considerablemente según el pilar y el área de políticas.

(20) El texto dice: *... to elaborate and implement decisions and actions of the [European] Union which have defence implications* (traducción de autor).

(21) El Consejo de la OTAN de enero de 1994 (Bruselas) reconoce la importancia de definir una identidad específica en su seno, es decir, Identidad Europea de Seguridad y Defensa

equivalente: el de las Fuerzas Disponibles de la UEO (Forces Answerable a la WEU; FAWEU en sus siglas en inglés). La común idea era que distintas unidades multinacionales (europeas) podrían ser empleadas tanto por la UEO como por la OTAN en función de lo que los mecanismos y procesos de decisión política para la gestión de una crisis pudieran aconsejar.

Precisamente, en lo que a «estructuras» correspondería y para evitar que su carencia impusiera la subordinación plena a la OTAN, el Consejo de la UEO celebrado en Petersberg puso en marcha medidas dirigidas a conseguir que la UEO tuviera algo de consistencia (22), en especial para dotarse de los elementos que facilitarían las consultas y el planeamiento político-militar. Por esa razón, se activaron una célula de operaciones (23) (1993), un centro de situación (1996) y el Centro de Satélites de la Unión Europea en Torrejón (1992). Finalmente, en caso de que se llegara al consenso necesario para lanzar una operación, se acordó que los procesos de consultas incluirían la concreción de qué país asumiría el carácter de nación marco para albergar el mando estratégico de la operación (OHQ) y cuál ejercería el mando de la Fuerza en la zona de operaciones (FHQ).

De aquellos tiempos, también resultó la activación de formaciones militares combinadas genuinamente europeas, como el Cuerpo de Ejército Europeo (EUROCORPS, 1992) (24), las Fuerzas Anfibias combinadas entre el Reino Unido-Holanda y España-Italia (1997), el Grupo Aéreo Europeo franco-britá-

(IESD). Así, durante el Consejo de la OTAN del 3 de junio de 1996 (Berlín), se impulsaría la idea de que capacidades militares de la OTAN pudieran también ser conducidas (control político y su dirección estratégica) por la UEO. Para ello, dentro de la estructura militar de la OTAN deberían articularse mandos con doble responsabilidad: OTAN y UEO.

(22) Para lo que serían muy útiles las lecciones obtenidas de la actividad que la UEO venía desarrollando: en 1991, la coordinación de la actividad naval de potencias europeas en el Golfo; en julio de 1992, la operación naval en el Adriático (SHARP GUARD) y la misión civil policial y de control aduanera en el Danubio; finalmente, la también misión policial en Mostar en 1993.

(23) La célula estaba compuesta por unos 50 oficiales de los Estados miembros y asociados con el cometido de redactar planes genéricos sobre posibles escenarios de operaciones. Fue la precursora del Estado Mayor de la UEO, constituido tras la decisión del Consejo de Ministros de Erfurt en noviembre de 1997 y organizado en mayo de 1998.

(24) «La fin du sommet de La Rochelle. Une grande unité à vocation européenne», en https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/05/24/la-fin-du-sommet-de-la-rochelle-une-grande-unite-a-vocation-europeenne_3903981_1819218.html?xtmc=rochelle&xtcr=1 (*Le Monde*, 24 de mayo de 1992). El Cuerpo de Ejército Europeo se creó durante la cumbre de La Rochelle y es una formación militar (Gran Unidad) a la que se unió Bélgica el 25 de junio de 1993, España el 1 de julio de 1994 y Luxemburgo el 7 de mayo de 1996. Tiene su sede en Estrasburgo. Su activación creó ciertas fricciones con la OTAN, toda vez que podía entrar en competencia con los planes aliados de defensa. Las discrepancias llegaron hasta el punto de que el presidente Mitterrand se vería obligado a declarar que no se pretendía crear una nueva entidad que fuera contra la Alianza. De ello resultaría la idea de que pudiera operar tanto en el ámbito de la OTAN (acuerdo SACEUR de la OTAN el 21 de enero de 1993) como en el de la Unión Europea, situación en la que continúa hoy en día.

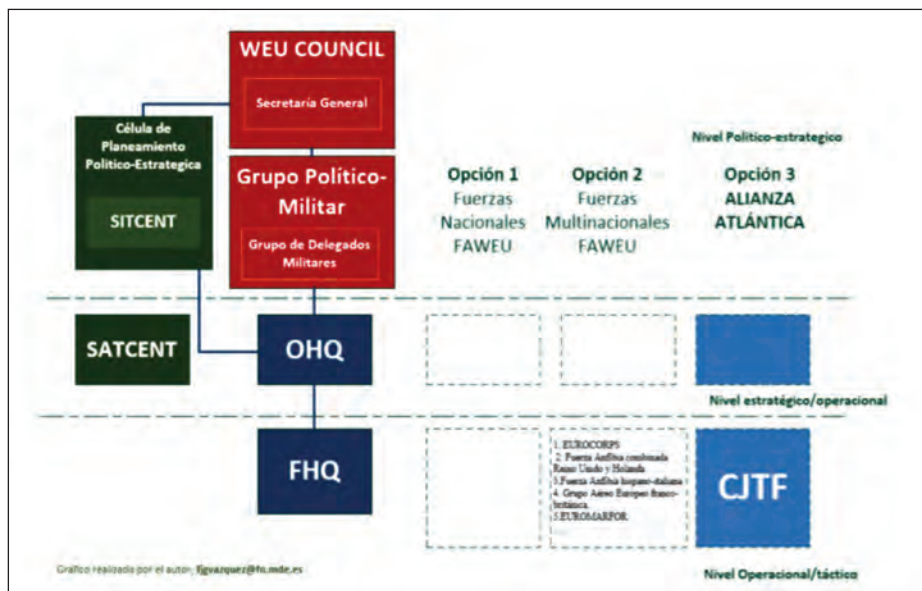


Figura 3. La estructura de mando, control y consultas de la UEO al servicio de la UE. (Elaboración del autor).

nico (EAG, 1994) y la Fuerza Marítima Multinacional (EUROMARFOR, 1995), desarrollos sobresalientes que actualmente siguen inspirando ideas para que la Unión pueda desarrollar una acción militar independiente y autónoma de la Alianza Atlántica.

No obstante, las potencialidades que la estructura representada en la figura 3 permitía no consiguieron consolidar esa «identidad» europea que parecía pretenderse. Es más, la corriente que apuntaba hacia una cierta europeización de la OTAN perdió fuerza. En definitiva, la UEO proporciona en esos años el hecho de «ser», aportando la ilusión de que los europeos podían en potencia «hacer», a pesar de la dependencia que efectivamente tenían de la OTAN y que no tardaría en mostrarse con la cruel venganza que siempre trae la realidad.

El nacimiento y consolidación de estructuras C3 en la UE. La Europa de la Defensa

En el ínterin entre la firma del Tratado de Ámsterdam (2 de octubre de 1997) y su sanción (1 de mayo 1999) tuvo lugar una serie de hechos que volverían otra vez a poner de manifiesto los problemas que entrañaba la falta

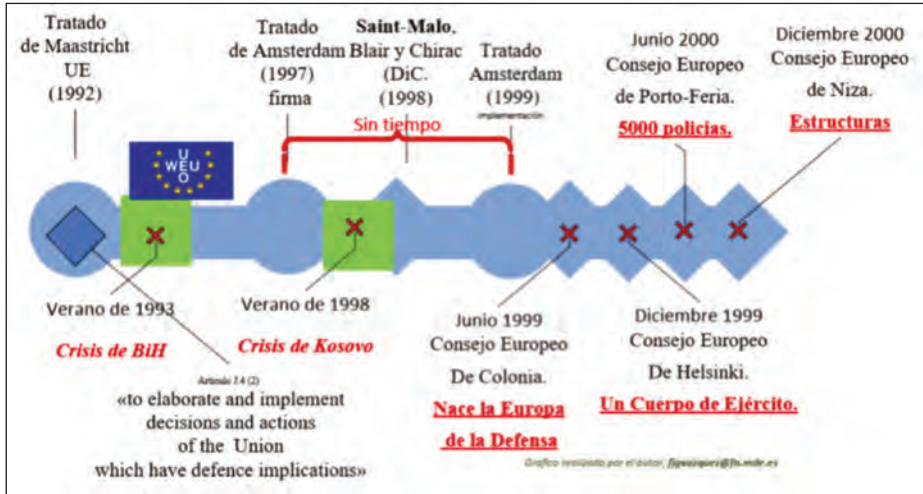


Figura 4. La secuencia de crisis que condujo a la Europa de la Defensa. (Elaboración del autor).

de un mínimo de autonomía estratégica militar y que llevó a la concatenación de las situaciones recogidas en la figura 4 y a hablar de nuevo (vamos por la tercera) de una «Europa de la Defensa».

En el verano de 1998, en Kosovo, se desencadena una crisis humanitaria que otra vez provoca que franceses y británicos mantengan la idea de poner en marcha una operación militar y se encuentren, de nuevo, ante los límites de sus capacidades.

Dadas las circunstancias, entre los días 3 y 4 de diciembre de 1998 se reúnen Blair y Chirac en Saint-Malo, encuentro del que resulta una idea: «La Unión debe tener una capacidad de actuación autónoma como respuesta a crisis internacionales, sobre la base de una fuerza militar creíble, procedimientos de decisión para utilizarlas y voluntad para hacerlo» (25).

Como continuación de los acuerdos franco-británicos anteriores, franceses y alemanes se reúnen en Toulouse el 29 de mayo y también insisten en que

(25) Tras la XXI Cumbre franco-británica, se aprobó un documento en el que ambos países reclamaron por primera vez para la UE «capacidad autónoma», sobre la base de «fuerzas militares creíbles» y capacidad para intervenir en futuros escenarios de crisis. Jacques Chirac calificó a su país y al Reino Unido de las «dos principales potencias diplomáticas y militares de Europa». El comunicado conjunto se difundió horas después de que los ministros de Defensa de los dos países —Alain Richard (Francia) y George Robertson (Reino Unido)— firmaran a bordo del buque HMS *Birmingham*, fondeado en Saint-Malo, una «carta de intenciones» en materia de cooperación militar, en <https://www.elmundo.es/elmundo/1998/diciembre/04/inter-nacional/alianza.html>. Consultado el 19 de febrero de 2019.

Europa debe tener capacidad de actuar con plena autonomía, poniendo sobre la mesa la posibilidad de que el Eurocuerpo (26) se adapte para operar en beneficio de la UE, especializando para ello su Estado Mayor.

Igualmente, se articulan ideas sobre cómo ejercer el mando y control en función de que una posible operación utilice medios y recursos de la OTAN (27) o no. En el primer caso, la UE pretende solucionar su problema simplemente recurriendo a medios nacionales o multinacionales europeos, lo que en definitiva supone construir una estructura tal y como lo hacía la UEO, en bases, cuarteles generales (FHQ, operacionales) y estratégicos (OHQ) proporcionados sobre la base de algún Estado miembro. Asimismo, se construirían en el seno de la organización aquellos organismos y órganos necesarios para consultas y guía política. A tales planteamientos daría respuesta el Consejo de Helsinki (diciembre de 1999) (28), donde se acordó qué nuevos elementos (permanentes), en particular aquellos derivados de la necesidad política, habría que constituir en Bruselas:

El Comité Político y de Seguridad (COPS), integrado por representantes nacionales con categoría de embajadores o altos funcionarios para, bajo la autoridad del Consejo, ejercer control político y la dirección estratégica de la operación.

El Comité Militar (CMUE), constituido por los jefes del Estado Mayor de la Defensa o sus representantes militares. Su función es la de asesorar y hacer recomendaciones al CPS, así como dar al EMUE las directrices necesarias para redactar la documentación operativa que pudiera ser necesaria.

El Estado Mayor (EMUE), órgano técnico, dedicado a la alerta temprana, la evaluación de la situación y la planificación estratégica.

(26) Hoy cuartel general de Cuerpo de Ejército de carácter multinacional que pertenece a las cinco naciones marco y no está subordinado a ninguna otra organización. No obstante, puede servir a la Unión Europea (UE) y a la OTAN, en <https://www.eurocorps.org/>. Consultado el 18 de diciembre de 2018.

(27) ALBRIGHT, M.: «El equilibrio adecuado asegurará el futuro de la OTAN». *Financial Times* (1998, 7 de diciembre), en <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>. Consultado el 16 de octubre de 2018. La secretaria de Estado de los EE. UU. Madeleine Albright dio la bienvenida a estas iniciativas europeas por mejorar su capacidad de proyección y apoyar los intereses estadounidenses: «... una Europa que pueda actuar con fuerzas militares modernas y flexibles que sean capaces de apagar incendios en el patio trasero de Europa y trabajar con nosotros a través de la alianza para defender nuestros intereses comunes». El pero vendría del énfasis que Albright pondría en las «limitaciones al esfuerzo europeo» o a «los tres peligros a evitar»; una posible disociación entre los procesos de decisión europeo y de la OTAN; la duplicación (de los recursos de defensa); la discriminación contra Estados no miembros de la UE/OTAN.

(28) Apéndice 1 del Anexo IV. Informe de Situación de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, en <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/1993-2003/>. Consultado el 10 de octubre de 2018.

Si bien todo parecía ordenado y claro, la forma en la que los estadounidenses gestionaron la Guerra de Irak llevó al cuarteto formado por Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo a ver la fórmula lograda insuficiente, y de nuevo (vamos por la cuarta) a buscar cómo aumentar la autonomía militar de la UE. De esto resultó la propuesta concreta para organizar un cuartel general estratégico en la localidad belga de Tervuren (29) (proximidades de Bruselas), donde ya se encontraban a pleno rendimiento los órganos de consultas y guía política.

No es difícil deducir que esta apuesta afectaba a la primacía que la OTAN venía ejerciendo desde los cincuenta y que causaría preocupación entre algunos miembros de la Alianza Atlántica, que a su vez lo eran de la propia UE (Países Bajos, Italia y Reino Unido), los cuales se opusieron a la creación del cuartel general. Por su parte, Estados Unidos (30) hizo evidente su rechazo.

Estas posturas divergentes se resolvieron durante el Consejo Europeo de Bruselas de los días 12 y 13 de diciembre de 2003 (31). El documento presentado por la Presidencia —*Defensa europea: consulta, planeamiento y operaciones entre la OTAN y la UE*— centró el consenso, que no supuso grandes cambios sobre los planteamientos existentes más allá de instrumentalizar más la colaboración entre ambos organismos.

La tenue solución de compromiso se limitó a la activación de una célula en el Estado Mayor de la UE (EMUE) para el planeamiento estratégico (32), a la vez que se seguían considerando los recursos de la OTAN para su uso en una operación genuinamente europea, para lo cual se insertó una nueva célula de

(29) «EU military summit: the seven-point agreement». *The Guardian* (2003, 29 de abril), en <https://www.theguardian.com/world/2003/apr/29/eu.politics1>. Este periódico refleja que el acuerdo tenía una idea central: para que la UE pudiera proyectar fuerzas con independencia de terceros, las estructuras de gestión de crisis existentes (limitadas a las consultas políticas) tenían que reforzarse con un órgano capaz de hacer el planeamiento estratégico-militar. En otras palabras, activar un nuevo cuartel general en las cercanías de Bruselas: «Strength crisis management and operational planning, establishing a “nucleus of collective capability”. A coordinating Centre will be set up in Tervuren, outside Brussels, in summer 2004». Consultado el 11 de febrero de 2019.

(30) POWELL, Colin: «No necesitamos más cuarteles generales», en https://elpais.com/diario/2003/04/30/internacional/1051653617_850215.html. *El País* (2003, 30 de abril). Consultado 14 febrero 2019. El secretario de Estado estadounidense dijo: «No necesitamos más cuarteles generales. Necesitamos más capacidad y refuerzo de la estructura y fuerzas existentes, con el equipo necesario».

(31) Acuerdo que tuvo sus preliminares en una reunión celebrada en Berlín el 20 de septiembre entre Chirac, Blair y Schröder.

(32) Para lo que se constituye un Centro de Operaciones (OPCENT) en el EMUE, si bien con la indicación de que no se trata de un cuartel general permanente, ya que la opción principal para las operaciones militares autónomas siguen siendo los respectivos cuarteles generales nacionales. El centro se activa en la previsión de que ninguno de estos haya sido ofrecido.

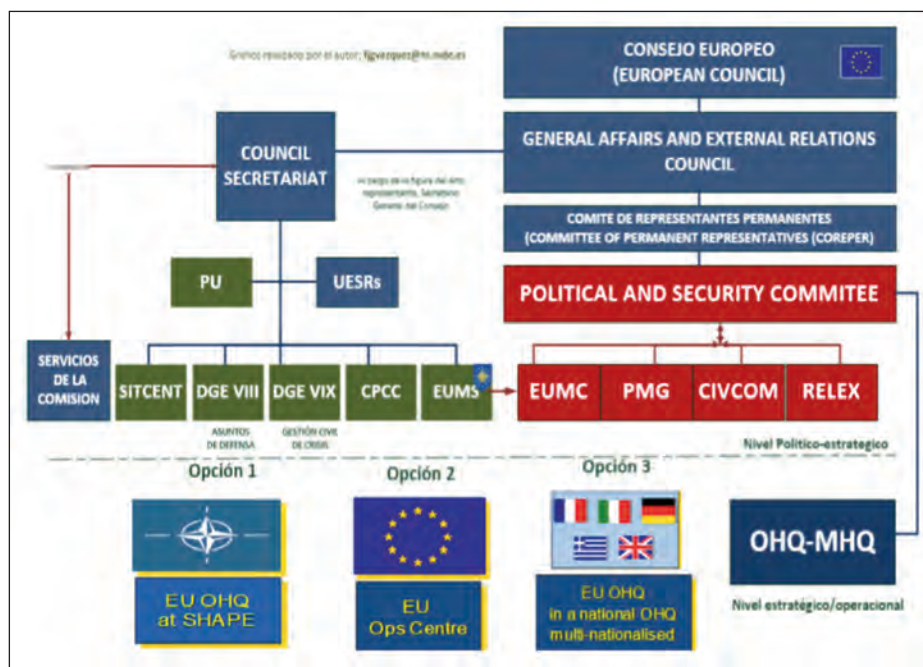


Figura 5. La arquitectura C3 de la UE en 2008. (Elaboración del autor).

la UE en el Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE).

En este contexto, la Unión encaraba su futuro en el año 2008 con la organización detallada en la figura 5. De ella se concluye que tenía órganos desarrollados para hacer posibles procesos de consulta, decisión y coordinación política; sin embargo, la función técnico-militar descansaba en los Estados que se habían comprometido a constituirse como naciones marco para constituir un OHQ y que lógicamente alcanzaban una significativa influencia en el sistema, entre los cuales no se encontraba España.

La Europa de la Defensa desde el Tratado de Lisboa a la actualidad. El OHQ-ES tras la implementación de la EUGS (Estrategia Global de la UE)

El Tratado de Lisboa reformará las estructuras, pero no modificará el sentido de la PESD, una reconfiguración del marco institucional que no alterará ni su naturaleza intergubernamental ni el alcance que ya había definido la UEO en Petersberg.

Esta reforma tuvo como principal y relevante innovación la creación del nuevo organismo que pronto dirigirá el español Josep Borrell —futuro vicepresidente de la Comisión y alto representante de Política Exterior—, el entonces nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (33), que nace con la responsabilidad de «... la coordinación de los aspectos civiles y militares las misiones». El Consejo de 26 de julio de 2010 (34) establecerá su organización, depurada y simplificada en junio de 2015, quedando definido sobre una Secretaría General y otras tres (35) adjuntas: Asuntos Económicos y Globales, Política Exterior y de Seguridad Común y Política Común de Seguridad y Defensa y Gestión de Crisis.

En definitiva, los términos del Tratado de Lisboa no contribuyen a que se desarrolle una estructura militar en la Unión Europea, sino a regularizar los consensos alcanzados y a organizar una acción exterior que, a riesgo de simplificar mucho los motivos que llevan a la necesidad de estructurarla mejor, simplemente buscaba una mejor coordinación dentro del «sistema» (Comisión, servicios del Secretariado del Consejo, etc.) y una mayor visibilidad.

El siguiente impulso tardaría en hacerse llegar y vendría de la mano, en 2015, de la EUGS, que, al igual que cualquier otra estrategia, trata de cons-

(33) Bajo la dirección del alto representante, figura definida en el artículo 18, resultante de la fusión del antiguo alto representante para la PESC (en manos de Javier Solana entre 1999-2009) y del comisionado de Relaciones Exteriores de la Comisión.

(34) Decisión del Consejo Europeo, de 26 julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. (2010/427/EU), OJ L 201, 3.8.2010, p. 30. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=en>. Consultado el 14 de febrero de 2019. En junio de 2015, esta decisión sería corregida, pero manteniendo la orientación geográfica y funcional, quedando el SEAE organizado en una Secretaría General y otras tres Generales Adjuntas: Asuntos Económicos y Globales, Política Exterior y de Seguridad Común y Política Común de Seguridad y Defensa y Gestión de Crisis. Esta nueva organización tiene como principal rasgo la activación de la Secretaría General Adjunta dedicada a la PCSD, asignando al ejercicio de estas funciones un nivel jerárquico superior al hasta entonces atribuido (director general), lo que sin duda redundaría en la capacidad de la Unión para gestionar sus operaciones para contribuir a la seguridad.

(35) Muy en particular, la Secretaría de Política de Seguridad y Prevención de Conflictos (SECPOL), responsable de enmarcar políticas para preservar la paz, prevenir conflictos y fortalecer la seguridad internacional, de conformidad con el artículo 21 (2) (c) del Tratado de Unión Europea —Responsabilidades de SECPOL— abarca el desarme, la no proliferación, el control de la exportación de armas, el régimen de sanciones y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, así como las amenazas externas a la seguridad, incluidas las relacionadas con el espacio ultraterrestre y el marítimo, y dominios cibernéticos. La SECPOL se compone de cuatro divisiones: 1. Desarme; no proliferación y control de exportación de armas; 2. Contrterrorismo; 3. Política de Seguridad y Política Espacial; 4. Política de Sanciones. Como señalaré al final de este ensayo (nota 39), todas estas funciones han sido recientemente asignadas dentro de una nueva organización de la estructura CSDP-CR, que depende de nuestro embajador Pedro Serrano.

truir un lugar común en el que se aúnen la comprensión de un *entorno* en el que opera un determinado *actor* (UE) con determinados *propósitos* (intereses) que pretende conseguir con unos *medios* conforme a las directrices trazadas en una serie de *líneas de acción*.

La parte que nos interesa de la EUGS es la relativa a la línea de acción para potenciar las capacidades de la UE en el ámbito de Seguridad y Defensa, para lo que se estima muy conveniente que la estructura (ya con el SEAE en funcionamiento) incluya algún tipo de órgano que cubra las necesidades técnicas de carácter estratégico militar. No sin dificultades, el Consejo Europeo de diciembre de 2016 asume la idea y pide explícitamente a la alta representante que «establezca una capacidad operativa permanente de planeamiento y conducción a nivel estratégico (MPCC)...» (36).

Como consecuencia de la dinámica puesta en marcha, el 8 de junio de 2017 el Consejo acordó crear la capacidad pedida dentro del Estado Mayor de la UE (37). No obstante, el consenso conseguido limitó el alcance de la «capacidad» únicamente a las misiones no-ejecutivas. En cualquier caso, la MPCC es ya una realidad, hecho que, al acompañarse también de la activación de una célula de coordinación con la existente capacidad para atender las misiones civiles (a través de la equivalente CPCC), podría decirse que la UE ha conseguido concretar mejor su estructura, en la que se puede identificar qué órganos atienden los niveles político, estratégico-político y estratégico-militar, tal y como someramente se tratan de relacionar en el esquema de la figura 6, en el que también se refleja el alcance de las tareas que dichos órganos podrían tener que cumplimentar.

La idea del grado de consolidación que los órganos señalados en dicho esquema tienen hoy en día la da el propio Consejo que, el 19 de noviembre de 2018, adoptó una serie de conclusiones (38) sobre Seguridad y Defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE. El Consejo dice que a tenor de los efectos positivos observados tras un año de actividad de la MPCC, también deberá estar en disposición, a finales de 2020, de asumir la planificación y ejecución de una operación militar ejecutiva, si bien limitada a formaciones no mayores que las que hoy corresponderían a la entidad de un grupo de

(36) Conclusiones del Consejo Europeo, de 15 diciembre 2016, sobre Seguridad Exterior y Defensa. EUCO 34/16, en <https://www.consilium.europa.eu/media/21913/15-euco-conclusions-final-es.pdf>. Consultado el 14 febrero 2019.

(37) Conclusiones del Consejo, de 18 de diciembre de 2017, por la que se determinan las disposiciones de planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas PCSD de la UE. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2017/146/L00133-00138.pdf>. Consultado el 14 febrero 2019.

(38) Conclusiones del Consejo sobre Seguridad y Defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE de 19 de noviembre. ST 13978/18, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13978-2018-INIT/es/pdf>. Consultado el 25 de diciembre de 2018.



Figura 6. Representación de la situación actual para la gestión de crisis de la UE. (Elaboración del autor).

combate de la UE (EUBG). Esta petición lleva a conjeturar que la estructura dedicada a Seguridad y Defensa de la UE pueda crecer a corto plazo hacia una organización como la sintetizada en la figura 7, en la que se puede observar, ahora sí, la posición de privilegio que España ha conseguido gracias al OHQ emplazado en Rota. Sin duda, una posición relevante, que también tienen alemanes, franceses, italianos y griegos.

Conclusiones

La condición como nación marco del OHQ de la Operación ATALANTA supone un importante esfuerzo, muestra del compromiso de España con la seguridad y la defensa no solo dentro del ámbito de la Unión Europea, sino también en el global.

El hecho de que la transferencia de autoridad desde el anterior mando estratégico en Northwood se haya hecho en la fecha prevista, marzo de 2019, con limpieza y agilidad, ha contribuido al prestigio e imagen exterior de Espa-

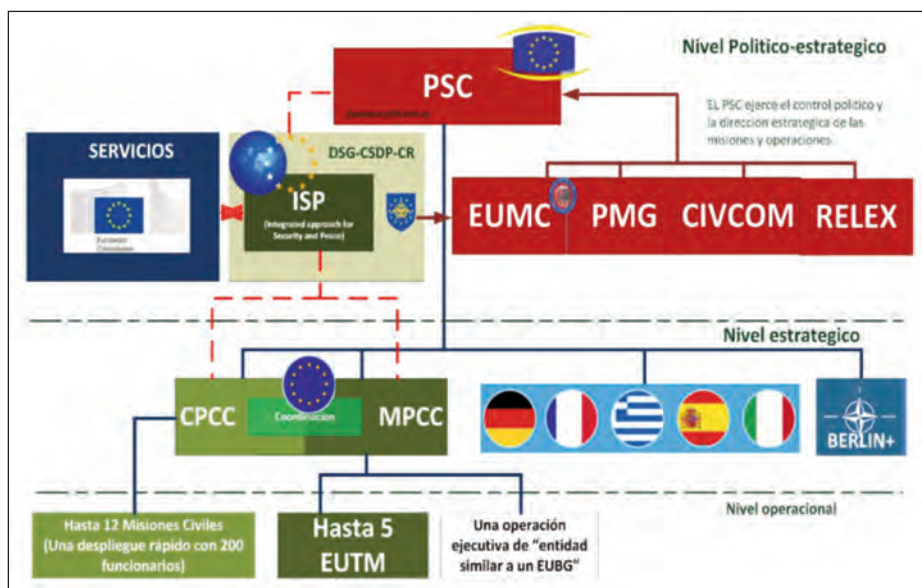


Figura 7. Una estructura para la PCSD; el EUBG bajo la MPCC (39). (Elaboración del autor).

ña. No en vano tal cambio encerraba complejidad en ámbitos como infraestructura, implementación de sistemas tanto genéricos como específicos de la Operación ATALANTA y de las de la UE, etcétera.

Por otra parte, el análisis sobre el recorrido de las estructuras que vienen sirviendo a la PCSD incide en la importancia que tiene ser capaz de constituirse como la nación marco que albergue un OHQ, especialmente en tiempos en los que se vuelve a sentir en el seno de la Unión Europea la necesidad de mayores grados de autonomía estratégica, lo que necesariamente pasa por mejorar estructuras y organismos entre los que ya afortunadamente tiene España una presencia significativa gracias al OHQ de ATALANTA, del que puede esperarse vocación de permanencia.

(39) La ilustración incluye la recientemente activada Integrated Approach for Security and Peace (ISP), resultado de la reestructuración del SEAE de marzo de 2009. En ella se integran las funciones que desarrollaba la anterior división para Prevention of conflicts, Rule of law/SSR, Integrated Approach, Stabilization and Mediation (PRISM) y las correspondientes a la antigua y CMPD. De esta manera, el vicesecretario general del SEAE para la Política Común de Seguridad y Defensa y Respuesta a Crisis para PCSD-CR, el embajador español Pedro Serrano, dispone desde el pasado verano de un segundo (*managing director*) del que dependen orgánicamente dos direcciones de reciente organización: la señalada ISP y una nueva Security and Defence Policy (SECDEFPOL).

Personalmente, no me cabe duda de que el lento y continuo desarrollo de estructuras no va a verse alterado por un «cisne negro» que traiga con él una transformación radical. No ha ocurrido ante tragedias del pasado y no creo razonable que pudiera pasar en el futuro. Esto no significa que haga más opiniones que encuentran un lugar común con aquellos que aseguran que lo militar en Europa renquea, pensando que tiempos pasados fueron mejores. Todo lo contrario, el desarrollo de la colaboración militar en la UE es la medida en la que el proyecto de integración política avanza, un camino iniciado en los cincuenta, en ocasiones discontinuo y frustrante, pero que va avanzando como si se tratara del río de lava de un volcán.

De hecho, recientemente se han dado pasos especialmente positivos, como la activación de la MPCC (Capacidad Operativa Permanente de Planeamiento y Conducción a Nivel Estratégico), cuyo éxito ha llevado a que el Consejo haya dado orientaciones para que sea algo más en el corto plazo, una semilla cuyo potencial puede llevar a cumplir ambiciones que eran imposibles hace tan solo 10 años.

Sin duda, con visión de futuro e incluso coraje, veremos en el tiempo desarrollos en el ámbito de Seguridad y Defensa en el seno de la Unión que para aquellos que ya tienen una presencia en el sistema supondrá una oportunidad para contribuir al futuro común que desde siempre se persigue (y del que tanto se depende) y para defender los legítimos intereses nacionales. Una posición que ayudará a situarse dentro de la configuración de fuerzas que se debaten en el interior del club europeo, que no determina acciones de forma mecánica, pero que impone presiones y restricciones y, en definitiva, supone influencia, una de las herramientas de la que se sirve la política.

Consecuentemente, al margen de los evidentes beneficios técnicos e instrumentales, ese es el principal retorno del OHQ- ES en Rota: mejorar la posición de España en el sistema.

