

Las fuerzas armadas a disposición de la UE: ¿Hacia un Cuerpo Armado Común Europeo?

Miguel A. Acosta Sánchez

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Cádiz

RESUMEN

El desarrollo en los últimos años de la Política Europea de Seguridad y Defensa, ha promovido la creación de una estructura de gestión civil y militar de crisis internacionales. Ello representa un importante acercamiento de las políticas nacionales de seguridad y defensa de los Estados miembros, siendo la finalidad la consecución de una *Defensa Común Europea*, según establece el artículo 17.1 TUE. En el contexto militar se puede observar la posibilidad de crear un cuerpo armado común europeo, siguiendo el modelo de fuerzas multinacionales existentes en Europa, y bajo la égida de la UE. Para ello, proponemos la absorción de todas estas fuerzas en el marco de la UE a través de la aplicación del mecanismo de *cooperación estructurada permanente* con cláusula *opting out*, conllevando, además, la necesaria redefinición de las distintas estructuras militares como «Cuerpo Armado Común Europeo» o «Eurofuerzas». Respecto a las relaciones con la OTAN, el futuro cuerpo armado común europeo, deberá actuar bajo el mando de la Alianza o de la Unión según una división de funciones de acuerdo a parámetros políticos por parte de los Estados y plasmado en un Acuerdo internacional.

Palabras clave: Política Europea de Seguridad y Defensa; Defensa europea; Fuerzas Armadas europeas; *Eurofor/Eurocuerpo*; OTAN.

Keywords: European Security and Defence Policy; European Defence; European Armed Forces; *Eurofor/Eurocorps*; NATO.

ABSTRACT

The development in the last years of the European Security and Defence Policy, has promoted the creation of a civil and military structure in international crises management. It represents an important approach of the national security and defence policies, being the purpose to reach a *European Common Defence*, pursuant to article 17,1 EU Treaty. The possibility of creating a European Common Forces can be observed, managed by the EU and following the model of multinational forces in Europe. In this framework, we propose the absorption of all European forces in the EU through the application of the *permanent structured cooperation* mechanism and with an *opting out* clause, entailing, in addition, the necessary redefinition of the different military structures as «European Common Forces» or «Euroforces». With respect to the relations with NATO, the future European Common Forces, will have to act under the Alliance or the EU command in the context of a burden sharing, according to political parameters and established in an international Agreement.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. LA CONSECUCCIÓN DE UNA FUERZA DE REACCIÓN RÁPIDA EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD)—1. *Origen y contenido de la PESD*—2. *La Fuerza de Reacción Rápida de la UE*—3. *Las novedosas Agrupaciones Tácticas (Battle Groups)*
 - III. ¿HACIA UN FUTURO CUERPO ARMADO COMÚN EUROPEO?: SU COMPATIBILIDAD CON OTRAS FUERZAS EUROPEAS—1. *Base jurídica para crear un cuerpo armado común europeo*—2. *Eurocuerpo y Eurofor como posible modelo a seguir: la herencia de la Comunidad Europea de Defensa*—3. *La compatibilidad con otras Fuerzas Armadas europeas. Especial referencia a las Fuerzas OTAN*
 - IV. CONCLUSIONES
-

I. INTRODUCCIÓN

El extraordinario desarrollo en los últimos años de la Política Europea de Seguridad y Defensa, ha promovido fundamentalmente la creación de una estructura óptima de gestión de crisis civil y militar por parte de la UE en la escena internacional. En particular, en el ámbito militar, la adopción de una serie de operaciones de mantenimiento de la paz y el establecimiento de objetivos estratégicos y de capacidades, dan muestra del destacado avance en estas materias. Así, las operaciones militares *Concordia* en la antigua República Yugoslava de Macedonia, *Artemis* y EUFOR RD Congo en la República Democrática del Congo, *Althea* en Bosnia y Herzegovina, y EUFOR Chad/RCA en la República de Chad y la República Centroafricana, son claros ejemplos del compromiso europeo con la paz y la seguridad internacionales y en el marco de la Carta de las Naciones Unidas.

A pesar de esta evolución, no existe referencia alguna a la constitución de un futuro cuerpo armado común europeo, dependiente únicamente de las instituciones comunitarias y que aglutinase a todas las fuerzas multinacionales existentes actualmente en Europa. Sin embargo, en nuestra opinión, las mejoras introducidas con la Política Europea de Seguridad y Defensa, representan a todas luces un impresionante acercamiento de las políticas nacionales de los Estados miembros, a través de la disponibilidad de mecanismos aptos para la gestión de crisis que eran impensables hace apenas algunos años. La finalidad última será la consecución de una *Defensa Común Europea*, según establece el artículo 17.1 TUE. En esta meta final, y en línea con una más intensa integración política, se debería alcanzar una unificación de mandos militares, a través de la cesión de los contingentes nacionales a un organismo supranacional, como condición *sine qua non* para lograr establecer un cuerpo armado común europeo. La finalidad sería, en definitiva, dotar a la UE de instrumentos eficaces para dar una respuesta global a las situaciones de prevención de conflictos y gestión de crisis.

El presente estudio analiza las diferentes manifestaciones y las opciones reales de consecución de un cuerpo armado europeo, siguiendo el modelo de fuerzas multinacionales existentes en Europa, y bajo la égida de la UE. Para ello, realizamos, en primer lugar, una aproximación a los logros de la Unión en materia militar, a través de la creación de fuerzas disponibles para la gestión de crisis, esto es la *Fuerza de Reacción Rápida* y las recientes *Agrupaciones Tácticas*. Ello ha marcado, de forma progresiva, una serie de objetivos tanto cuantitativos como cualitativos, y con la voluntad de disponer de medios suficientes para hacer frente a las crisis. En segundo lugar, será necesario analizar la compatibilidad de estas fuerzas UE con las otras fuerzas existentes en Europa, en particular las procedentes de la UEO y de la OTAN. Finalmente, expondremos la necesidad de una fusión entre todas estas fuer-

zas, en el contexto de una *Defensa Común Europea*, con el fin de evitar duplicaciones inútiles y contar con un único instrumento armado con un alto grado de eficacia ante las amenazas actuales a la seguridad.

II. LA CONSECUCCIÓN DE UNA FUERZA DE REACCIÓN RÁPIDA EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD)

La creación y desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa ha tenido como objetivo fundamental dotar a la UE de instrumentos idóneos para la gestión internacional de crisis. En el ámbito estrictamente militar, esta voluntad política se ha traducido en la búsqueda y consecución de fuerzas armadas, cedidas por los Estados miembros, y que estuvieran en todo momento a disposición de la Unión. Para ello se ideó, en primer lugar, unos objetivos estratégicos y que tendían a crear una *Fuerza de Reacción Rápida* para la gestión de crisis internacionales. Una vez logrado este objetivo, en segundo lugar se ha buscado una mayor cualificación de dichas fuerzas, y a través de las denominadas *Agrupaciones Tácticas*, pequeñas fuerzas de combate con capacidad de rápido despliegue. La finalidad última de la UE, en definitiva, es dotarse de medios de reacción propios y que puedan actuar en un corto período de tiempo y con eficacia ante situaciones graves de crisis en el contexto internacional.

1. Origen y contenido de la PESD

El fiasco europeo frente al desmembramiento yugoslavo primero, y la crisis de Kosovo después, fue el origen de la creación, por parte de los Estados miembros de la UE, de la Política Europea de Seguridad y Defensa (en adelante, PESD)¹. Esta PESD no debe ser considerada realmente como una nueva política. En nuestra opinión representa el desarrollo de las cuestiones de Seguridad en el marco de la PESC, por lo que encuentra su ámbito de aplicación en el II Pilar de la UE. No obstante, debemos matizar esta afirmación, dado que la PESD ha implicado la creación de un procedimiento propio y paralelo al ya recogido en el Título V TUE. En efecto, la PESD constituye el compromiso serio por parte de los Estados miembros de llevar a cabo una actuación coherente y eficaz en cuestiones de seguridad y defensa, mucho más allá de la limitación instrumental y procedimental prevista en el texto del TUE. De esta forma, podemos definir la PESD como aquel desarrollo normativo y operativo de las cuestiones de la Seguridad y Defensa

¹ A pesar de que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) contaba con un elenco de instrumentos operativos y objetivos claros en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no se evitaba la falta de consenso para proceder a dar una respuesta unitaria por parte de los Estados miembros. Esta situación supuso la reacción, si bien tardía, de las instituciones comunitarias y Gobiernos europeos con objeto de establecer las bases de una estructura eficaz de gestión de crisis internacionales a través del desarrollo de las cuestiones de seguridad y defensa en el marco de la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

de la UE, en el marco de la PESC y destinado a hacer frente a las cuestiones relacionadas con la prevención de conflictos y la gestión de crisis.

La PESD, con sus instrumentos y el alcance de los mismos, se ha ido perfilando a través de las Conclusiones de la Presidencia aprobadas en las reuniones del Consejo Europeo. Si bien estas Conclusiones carecen de una naturaleza jurídica obligatoria –son más bien actos políticos–, los Estados se han comprometido a acatar su contenido como si realmente les vinculasen. El origen de la PESD², lo encontramos en el Consejo Europeo de Colonia, de junio de 1999. Allí, y como reacción ante el fracaso de la crisis yugoslava, se decide apostar por una mayor presencia de la Unión en las cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad. Para ello acuerdan el desarrollo de las materias de seguridad y defensa a través de acciones tanto civiles como militares³. Por un lado, los aspectos civiles se centrarán en el apoyo a actuaciones en los ámbitos del Estado de Derecho, Protección y Administración civil y fortalecimiento de los contingentes policiales⁴. Por

² Sobre la PESC/PESD, ver, BACOT-DÉCRIAUD, M., «Vers une politique européenne commune de sécurité et de défense», en, BUFFOTOT, P. (dir.), *La Défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, La Documentation Française, Paris, 2001, nº 5136-37, pgs. 257-277; CORIO, M., «Aspectos militares de la gestión de crisis en el marco de la PESD», *Revista de Estudios Políticos*, 2003, nº 119, pgs. 351-380; GARCÍA PÉREZ, R., *Política de Seguridad y Defensa de la UE*, UNED, Madrid, 2003, pgs. 31-93; GNESOTTO, N. (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, IESUE, París, 2004; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2001, núm. 9, pgs. 197-238; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «El Proceso de Toma de Decisiones en el Ámbito de la PESC», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, núm. 8, pgs. 383-415; GONZÁLEZ VEGA, J., «Los “Acuerdos de Niza”, la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa», *Suplemento del Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 2001, nº 9, pgs. 11-28; HERRERO DE LA FUENTE, A., «La PESC tras la cumbre de Niza. La PESD», *Noticias de la UE*, 2003, núm. 218, pgs. 63-78; LIÑÁN NOGUERAS, J., «La Política Exterior y de Seguridad Común», Capítulo 24 de, MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, J., *Instituciones y Derecho de la UE*, Tecnos, 5ª ed., Madrid, 2005, pgs. 681-713; STAVRIDIS, S., «European Security and Defence after Nice», *The European Law Review*, 2001, vol. 6, núm. 3, pgs. 97-118; URBINA, J., «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2001, nº 10, pgs. 439-472.

³ Ver, Anexo 3, Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa (PECS D), Conclusiones de la Presidencia presentadas en el Consejo Europeo de Colonia, junio de 1999, *Bol. UE*, nº 6-1999, puntos I.2 y ss. Ver, MISSIROLI, A., «Cómo funciona la PESD», en GNESOTTO, N. (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea... cit.*, pgs. 59-78. La decisión para recurrir a instrumentos civiles o militares se adopta en función de las circunstancias de cada situación particular, si bien se defiende que sea prioritaria la prevención y resolución civil de conflictos y sólo en última instancia deberían emplearse los medios militares. Ver, Resolución del PE, 30.11.2000, sobre los progresos realizados en la aplicación de la política exterior y de seguridad común, *DOCE*, C 228, 13.08.2001, pgs. 165-173; Resolución del PE, 30.11.2000, sobre la elaboración de una política europea común en materia de seguridad y defensa después de Colonia y Helsinki, *DOCE*, C 228, 13.08.2001, pgs. 173-183.

⁴ A estos cuatro ámbitos, se han añadido, misiones de observación, apoyo a Representantes Especiales y, finalmente, misiones para la Reforma del Sector de la Seguridad. Ver, en general, Anexos al Informe de la Presidencia sobre la PECS D (Doc. Consejo 9526/1/

otro lado, los aspectos militares tenderán a activar las denominadas operaciones *Petersberg*, recogidas en el artículo 17.2 TUE, y que incluyen misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz⁵. Igualmente, el ámbito militar persigue la creación de una *Fuerza de Reacción Rápida* y con objeto de disponer de fuerzas armadas nacionales con carácter previo al lanzamiento de una operación *Petersberg* por parte de la UE.

La singularidad de la PESD se halla en su nula previsión en el TUE, creándose todo un mecanismo de actuación paralelo al previsto en el Tratado. Así, se establecen una serie de órganos en el seno del Consejo especializados en la materia: Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis, Comité Político y de Seguridad, Comité Militar y Estado mayor de la UE⁶. Igualmente, en el ámbito procedimental se siguen las *Sugerencias de Procedimiento*, Documento aprobado por el Consejo y sin valor jurídico obligatorio⁷. Respecto al ámbito de actuación, la PESD se centrará en la prevención de conflictos y la gestión de crisis internacionales, dentro del objetivo de la contribución a la paz y la seguridad y de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 11.1 TUE).

2. La Fuerza de Reacción Rápida de la UE

En el desarrollo de la PESD y centrándonos en la gestión militar de crisis,

01 REV 1, 11.06.2001), presentado en el Consejo Europeo de Gotemburgo, en junio de 2001, *Bol. UE*, nº 6-2001, puntos I.2 y ss.; Anexo III del Anexo, Objetivo Principal Civil de 2008, Informe de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 16062/04, 13.12.2004), presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 2004, *Bol. UE*, núm. 12-2004, puntos I.1 y ss.; Informe de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 15891/05, 19.12.2005), presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2005, *Bull. UE*, núm. 12-2005, puntos I.1 y ss.; Informe de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 16696/06, 12.12.2006), presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2006, *Bull. UE*, núm. 12-2006, puntos I.1 y ss.

⁵ Sobre las operaciones militares de la UE, ver nuestro libro *La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2008.

⁶ Decisión 2000/354/PESC, por la que se establece un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis, *DOCE*, L 127, 27.05.2000, pg. 1; Decisión 2001/78/PESC, relativa a la creación de un Comité político y de seguridad, *DOCE*, L 27, 30.01.2001, pgs. 1-3; Decisión 2001/79/PESC, relativa a la creación del Comité militar de la UE, *DOCE*, L 27, 30.01.2001, pgs. 4-7; Decisión 2005/395/PESC, por la que se modifica la Decisión 2001/80/PESC relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea, *DOUE*, L 132, 26.05.2005, pgs. 17-24. De estos órganos, únicamente el Comité Político y de Seguridad es citado en el TUE en su artículo 25 (artículo 38 TUE en la versión dada en Lisboa en diciembre de 2007. Ver, *DOUE*, C 306, 17.12.2007).

⁷ Doc. Consejo 11127/03, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, 03.07.2003, accesible en www.europa.eu.int. Sobre este procedimiento, ver, DUKE, S., *The EU and Crisis Management: Development and Prospects*, EIPA, Maastricht, 2002, pgs. 91-132; DUMOULIN, A., MATHIEU, R., SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pgs. 285-347; KHOL, R., «Civil-military Co-ordination in EU crisis management», en, NOWAK, A. (ed.),

el Consejo Europeo ha previsto la necesidad de que la UE recurra a instrumentos militares propios, representando a todas luces un nuevo campo de actuación en el proceso de integración europea. Con esta finalidad, la Unión debe poseer una capacidad militar de acción autónoma, sin perjuicio de la intervención de la OTAN⁸. Para ello se procede al traspaso de competencias en la gestión de crisis de la Unión Europea Occidental (UEO) a la UE⁹. Esta capacidad militar de la UE se traduce, con ocasión del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, en la consecución de un *Objetivo Principal (Headline Goal)* para 2003, consistente en disponer de capacidades militares suficientemente operativas para llevar a cabo los objetivos marcados en el TUE. Este *Objetivo Principal* implicaría que los Estados miembros se comprometerían a la creación de una *Fuerza de Reacción Rápida*, de carácter terrestre, y formada por 50.000-60.000 unidades¹⁰, conservando los Estados

«Civilian crisis management: the EU way», IESUE, *Chaillot Paper*, núm. 90, june 2006, pgs. 123-138, en pgs. 129-132.

⁸ Así, en el artículo 17.1 TUE podemos leer que «la política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco». En los mismos términos, el artículo 42.2 TUE en la versión del Tratado de Lisboa.

⁹ En el Consejo de Ministros de la UEO, celebrado en Marsella, 14.11.2000, se decidió proceder a la extinción de la UEO a partir del 01.07.2001, transfiriéndose todas las funciones a la UE. Ver, igualmente, Consejo de Ministros de la UEO, Oporto, 16.05.2000, en www.weu.int. En general, BACOT-DECRIAUD, M., «Vers une politique européenne commune...», *op. et loc. cit.*, pgs. 267-268; BARBÉ, E., «La PESC: desafíos políticos y límites institucionales», en, BARBE, E. (coord.), *Política Exterior Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pgs. 107-128, en pgs. 114-115; BERMEJO GARCÍA, R., «La PESC y el Tratado de Amsterdam», *Suplemento del Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, núm. 3, junio 1998, pgs. 2-19, en pg. 8; CREMASCO, M., «Gli aspetti operativi della fusione UEO-UE e del sistema di Difesa Europea», en, LETTA, E. (dir.), *Le prospettive d'integrazione tra Unione Europea e Unione Europea Occidentale*, Centro Militare di Studi Strategici, Informazione della Difesa, Roma, 1999, pgs. 157-168; DUMOULIN, A., MATHIEU, R., SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et de défense... cit.*, pgs. 191-215; GARCÍA PÉREZ, R., *Política de Seguridad y Defensa... cit.*, pgs. 81-94; HERRERO DE LA FUENTE, A., «La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE», *Noticias de la UE*, 2000, núm. 186, pgs. 103-126, en pg. 119; LIÑÁN NOGUERAS, J., «La Política Exterior y de Seguridad Común...», *op. et loc. cit.*, pg. 707; PÉREZ GIL, L., «Problemática jurídico-política de la vigencia del artículo V del Tratado de Bruselas en el sistema de cooperación "Política exterior y de Seguridad Común"», en, DEL VALLE GÁLVEZ, A. (coord.), «Los nuevos escenarios internacionales y europeos de la seguridad», *Colección Escuela Diplomática*, núm. 7, BOE, Madrid, 2002, pgs. 211-216.

¹⁰ Dinamarca recordó el Protocolo núm. 5 anejo al Tratado de Amsterdam, por el que este Estado no participaría en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa, pero no impedirá el desarrollo de una cooperación reforzada entre los Estados miembros en este ámbito. Este Compromiso se ha convalidado con ocasión del Tratado de Lisboa, a través de un Protocolo sobre la posición de Dinamarca anejo al texto. Sobre la *Fuerza de Reacción Rápida*, ver, GARCÍA PÉREZ, R., *Política de Seguridad y Defensa... cit.*, pgs. 73-78; QUILLE, G. et alii, «An Action Plan for European Defence. Implementing the Security Strategy», *Suplemento all'Osservatorio Strategico*, n° 5, 2005, pgs. 34-36; SCHMITT, B., «Capacidades europeas: ¿cuántas divisiones?»,

miembros, en todo caso, su derecho a decidir sobre la participación de sus propios nacionales. Esto pone de relieve que no nos encontramos ante un cuerpo armado europeo autónomo, sino ante fuerzas nacionales puestas a disposición de la UE y siguiendo el «modelo europeo» ya existente en el continente a través de otras fuerzas multinacionales que veremos a continuación¹¹. Esta *Fuerza de Reacción Rápida* puede ser conceptualizada como aquel conjunto de medios operativos militares de carácter permanente y establecidos a disposición de la UE por parte de los Estados miembros, comprendiendo el Cuartel General y las unidades o elementos nacionales que contribuyan a una operación, sus recursos y sus medios de transporte¹². Su objetivo será actuar ante a una crisis internacional. Esta Fuerza debe evitar duplicaciones inútiles con otras fuerzas bilaterales o multilaterales europeas por cuanto que estarán formadas por los mismos contingentes nacionales. Además, deben estar en condiciones de desplegarse en un plazo de sesenta días y mantenerse como mínimo durante un año, por lo que sería necesaria una reserva adicional de unidades –y elementos de apoyo– de menor grado de disponibilidad para sustituir a las fuerzas iniciales.

La *Fuerza de Reacción Rápida* se abastecerá de contingentes nacionales, por lo que se ha tomado como base las fuerzas a nivel estatal¹³ y las fuerzas multinacionales europeas existentes¹⁴, las cuales han debido reforzarse con

en, GNESOTTO, N. (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea... cit.*, pgs. 97-120, en pgs. 97-101.

¹¹ Cuando hablamos de «modelo europeo» nos referimos a las fuerzas establecidas con carácter multinacional en el seno de la OTAN y de la UEO. Estas fuerzas se caracterizan por no tener un carácter permanente y los Estados mantienen el control de sus contingentes nacionales, siendo cedidos los mismos, únicamente, previa decisión de sus respectivos Gobiernos.

¹² Ver la definición de Fuerzas dirigidas por la UE (FUE) en el artículo 1 del Acuerdo UE-Antigua República Yugoslava de Macedonia, aprobado por Decisión 2003/222/PESC, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la antigua República Yugoslava de Macedonia sobre el estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE (FUE) en la antigua República Yugoslava de Macedonia, *DOUE*, L 82, 29.03.2003, pgs. 45-51.

¹³ Con el objeto de reforzar las capacidades militares nacionales y proceder a solventar las deficiencias en las mismas, desde noviembre de 2000, se ha procedido anualmente a adoptar una Declaración de compromiso de capacidades militares. Estas Declaraciones forman parte del Informe de la Presidencia sobre la PESD adoptado con ocasión del último Consejo Europeo de cada año.

¹⁴ En el seno de la UEO, y a través de la cooperación multilateral, los Estados europeos han creado en los últimos años una serie de fuerzas armadas. El objetivo de las mismas es actuar en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad en territorio europeo, tomando como base la Declaración Petersberg adoptada en 1992 por el Consejo de Ministros de la UEO, por lo que han sido declaradas Fuerzas a Disposición de la UEO (FADUEO). Estas Fuerzas europeas encuentran su inicial base jurídica en acuerdos políticos bilaterales o multilaterales, traducidos en Declaraciones de los Gobiernos de los Estados afectados, si bien posteriormente se han ido transformando en Acuerdos Internacionales que recogen los Estatutos de las Fuerzas. Estas Fuerzas serían el *Eurocuerpo*, *Eurofor*, *Euro-marfor* y el *Grupo Aéreo Europeo*. Junto a éstas, en el seno de la OTAN se han creado otras fuerzas que han sido declaradas igualmente a disposición de la UEO. Éstas son la *División Multinacional Central*, formada por Alemania, Bélgica, Reino Unido y Países Bajos; el *Primer Cuerpo Germano-Holandés*; la *Fuerza Anfibia Hispano-Italiana* (FAHI/SlAF); y la *Fuerza*

siderablemente¹⁵.

La importancia de las fuerzas multinacionales europeas deriva de su propia constitución. En efecto, las mismas están formadas por contingentes nacionales abastecidos previamente por los Estados participantes y actuando en el marco de la UEO. Al procederse al traspaso de las competencias en materia de gestión de crisis desde esta Organización a la UE, en paralelo al surgimiento de la PESD, estas fuerzas se han visto insertadas en el contexto de la UE pero a través de una *cooperación reforzada* externa al TUE (artículo 17.4 TUE)¹⁶. Como consecuencia de este traspaso competencial, los contin-

Anfibia Anglo-Holandesa. En total ocho formaciones multinacionales se hallan a disposición de la UEO. Actualmente, y con la transferencia de funciones de gestión de crisis de la UEO a la UE, estas fuerzas se han convertido en «Eurofuerzas». Una bibliografía sucinta sobre las mismas, en COLLET, A., «Le Traité de Maastricht et la défense», *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, 1993, núm. 2, pgs. 225-233; DUMOULIN, A., MATHIEU, R., SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et de défense... cit.* pgs. 105-121; FERNÁNDEZ DE ANDRÉS, J. L., «Cooperación cívico-militar», *Military Review*, jan/feb 1999, accesible en www.cgsc.army.mil; HEISBOURG, F. (dir.), «Défense européenne: la mise en œuvre», IESUEO, *Cahier de Chaillot*, núm. 42, septembre 2000, pgs. 80-86; KINDRED, H. M., «The protection of peacekeepers», *Canadian Yearbook of International Law*, 1995, vol. XXXIII, pgs. 257-280. Igualmente, Resolución del PE, 10.06.1991, sobre las perspectivas de una política de seguridad europea: la importancia de una política de seguridad europea y sus repercusiones institucionales para la Unión Política Europea, DOCE, C 183, 15.07.1991, pgs. 18-24; Doc. de l'Assemblée de l'UEO, núm. 1468, Les forces armées européennes, 12.06.1995; Doc. de l'Assemblée de l'UEO, núm. 1668, Une force européenne de réaction aux crises, 10.11.1999; Doc. de l'Assemblée de l'UEO núm. 1803, La participation des forces européennes à la gestion de crises, 13.11.2002; Doc. de l'Assemblée de l'UEO núm. 1804, Les forces multinacionales européennes, 13.11.2002, accesible en www.assemblee-ueo.org.

¹⁵ El artículo 42.3 TUE en su versión dada por el Tratado de Lisboa, establece, entre otras cosas, que los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos fijados por el Consejo. Del mismo modo, los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán ponerlas a disposición de la PESD, comprometiéndose a mejorar de forma progresiva sus capacidades militares nacionales.

¹⁶ El artículo 17.4 TUE indica que «las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la OTAN, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título». La existencia de esta cooperación ajena al TUE, y la participación limitada de Estados miembros, explica la dificultad de integrarla en las estructuras de la PESD-UE y que sigan existiendo y actuando de forma autónoma en la actualidad. No obstante, tal y como veremos, entre sus funciones estará la aplicación y desarrollo de la propia PESD. Ver, nota *supra* anterior y nota 37 sobre la composición de las *Agrupaciones Tácticas*.

Sobre la *cooperación reforzada* en la PESC, desde Amsterdam hasta Lisboa, ver, en general, ALDECOA LUZARRAGA, F., «La Política Común de Seguridad y Defensa en la Constitución Europea: hacer creíble la política de responsabilidad», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2006, núm. 34, pgs. 11-40, en pgs. 25-27; ID., «La cooperación estructurada permanente», en, RAMÓN CHORNET, C. (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pgs. 95-111; BENOIT, L., «La politique de sécurité et de défense commune dans le Traité instituant une Constitution pour l'Europe», *Revue du Marché Commun et de l'UE*, 2005, núm. 486, pgs. 155-162, en pgs. 159-161; BRIBOSIA, H., «Les coopérations renforcées et les nouvelles formes de flexibilité en matière de défense

gentes nacionales que abastecerían a la *Fuerza de Reacción Rápida*, procederían en su mayor parte de dichas fuerzas multinacionales, dada su especialidad, formación y logística, ya asentada con anterioridad. Es por ello que debe evitarse cualquier duplicidad de inversión tanto económica como operacional. Estas fuerzas multinacionales son las siguientes:

–El Cuerpo Armado Europeo, más conocido como *Eurocuerpo*, se encuentra formado por Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Turquía. El *Eurocuerpo* tiene su origen y se encuentra regulado actualmente por el *Informe de La Rochelle*, acuerdo franco-alemán por el que se instituye la Fuerza. Según dicho acuerdo, nos encontramos en un ámbito de cooperación interestatal sin ningún tipo de compromiso de carácter internacional y sujeto únicamente a la voluntad política de los Estados parte a través de un Comité Conjunto creado al efecto. No obstante, en noviembre de 2004, se ha adoptado el Tratado relativo al *Eurocuerpo* y al Estatuto de su Cuartel General (Tratado de Bruselas), y en el que se recogen los principios fundamentales relativos a las misiones, al modo de organización y al funcionamiento del *Eurocuerpo* así como el estatuto de su Cuartel General. Dicho Acuerdo se encuentra actualmente en fase de ratificación por parte de los Estados parte.

Finalmente, y respecto a las misiones en las que puede participar, además de la defensa común, se incluyen misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz. Estas misiones pueden ser confiadas en el marco de las Naciones Unidas, de la OTAN, de la PESC / PESD de la Unión Europea o de una decisión conjunta adoptada por las Partes Contratantes¹⁷.

dans la Constitution européenne», *Revue de Droit de l'UE*, 4/2004, pgs. 647-708, en pgs. 679-689; «Enhanced Cooperation: from Theory to practice», en, JOINT STUDY CEPS, EGDMONT and EPC, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, november 2007, pgs. 97-129, en pgs. 108-110 (www.egmontinstitute.be); GARCÍA PÉREZ, R., *Política de Seguridad y Defensa... cit.*, pgs. 112-114; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, 2005, núm. 7; GONZÁLEZ VEGA, J., «Los “Acuerdos de Niza”...», *op. cit.*, pg. 15; HERRERO DE LA FUENTE, A., «La PESC tras la “cumbre” de Niza...», *op. cit.*, pgs. 73-74; JAEGER, T., «Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the CFSP», *European Foreign Affairs Review*, 2002, vol. 7, núm. 3, pgs. 297-316; MISSIROLI, A., «Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá», en GNESOTTO, N. (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea... cit.*, pgs. 159-168, en pgs. 164-167; PONS RAFOLS, X., «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2001, núm. 9, pgs. 145-195, en pgs. 183-190; URREA CORRES, M., *La cooperación reforzada en la UE*, Colex, Madrid, 2002, pgs. 300-314.

¹⁷ Ver, EYMAR ALONSO, C., «El Eurocuerpo y el futuro marco jurídico de la defensa europea», *Revista Española de Derecho Militar*, 1997, nº 69, pgs. 171-191; MACKINNON, C., «The Eurocorps», *Peace-Keeping & International Relations*, 2000, v. 29, núm. 1, pgs. 19-20; VOELCKEL M., «La construction juridique du Corps européen: quelque remarques», *Annuaire Français de Droit International*, 1995, vol. 41, pgs. 137-149. Finalmente, Tratado relativo al Eurocuerpo y al Estatuto de su Cuartel General, hecho en Bruselas el 22.11.2004, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie A, núm. 125, 18.04.2005, pgs. 1-11.

–La Eurofuerza Operativa Rápida, denominada *Eurofor* (*European Forces*), surge de una Declaración conjunta entre España, Francia, Italia y Portugal, con ocasión de la reunión del Consejo de Ministros de la UEO en Lisboa, de mayo de 1995. Su finalidad es reforzar las capacidades militares propias de Europa para activar operaciones del tipo *Petersberg*, en el marco de una acción de la UE, de la OTAN o de otra Organización Internacional¹⁸.

–La Fuerza Marítima Europea, conocida como *Euromarfor* (*European Maritime Forces*), creada junto a la *Eurofor*. Dentro de sus misiones, podemos citar las de carácter humanitario, misiones de evacuación, vigilancia y obtención de información, policía marítima, apoyo anfibio y operaciones de contraminas¹⁹.

–El *Grupo Aéreo Europeo* (GAE), que surge del Acuerdo de Londres adoptado por Francia y Reino Unido, adhiriéndose, posteriormente, Bélgica, España, Italia y Países Bajos. En cuanto a su campo de actuación, éste se circunscribe a las misiones *Petersberg* desde el momento en que sea necesario recurrir a capacidades aéreas²⁰.

Con la finalidad de alcanzar esta *Fuerza de Reacción Rápida*, el *Objetivo Principal* previsto en Helsinki consiguió mejorar las capacidades de los Estados miembros a través del Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC)²¹.

¹⁸ Ver, Tratado sobre el Estatuto Jurídico de *Eurofor*, hecho en Roma el 05.07.2000, *BOE*, nº 108, 06.05.2005, en vigor para España desde el 04.02.2004. Igualmente, VILLALBA FERNÁNDEZ, A., «La cooperación en el ámbito de la defensa: Eurofor y Euromarfor», en, AA VV, «La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC», CESEDEN, *Cuadernos de Estrategia*, 1995, nº 93, pgs. 105-116.

¹⁹ Ver, nota *supra* anterior. A diferencia de la *Eurofor* (Tratado de Roma), la *Euromarfor* no dispone actualmente de un marco jurídico internacional que recoja su Estatuto. Por otra parte, se encuentra en estudio una *Dimensión Marítima de la PESC*, y a partir de ella, un *Concepto de Respuesta Rápida Marítima*. Ver, Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, 13.11.2006 (Doc. Consejo 14781/06, 13.11.2006); Doc. Consejo 16426/07, Informe de la Presidencia sobre la PESC, 11.12.2007.

²⁰ Ver, Instrumento de Adhesión de España al Acuerdo relativo al Grupo Aéreo Europeo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la República Francesa (hecho en Londres el 06.06.1998) y Protocolo de Enmienda (hecho en Londres el 16.06.1999), *BOE*, núm. 25, 29.01.2002. Al igual que en el ámbito marítimo, se está estudiando un *Concepto de Respuesta Rápida Aérea*. Ver, Doc. Consejo 16426/07, Informe de la Presidencia sobre la PESC, 11.12.2007, presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2007, *Bull. UE*, núm. 12-2007, puntos I.1 y ss.

²¹ El PAEC, adoptado en la Declaración sobre la mejora de las capacidades, de noviembre de 2001, es un documento público que posee más un carácter de recomendación u orientación para los Estados miembros que de compromiso jurídicamente vinculante. El mismo, recoge todos los esfuerzos, inversiones, avances y medidas de coordinación, tanto nacionales como multinacionales, abordados o previstos para mejorar los medios existentes y desarrollar progresivamente las capacidades necesarias para las acciones militares de la UE. Este PAEC aparece como Capítulo III de la Declaración sobre mejora de las capacidades, siendo aprobado en el Consejo Europeo de Laeken. Ver, Anexo I al Informe de la Presidencia sobre la PESC, Declaración sobre la mejora de las capacidades militares europeas. Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC), presentado en el Consejo Europeo de Laeken, diciembre de 2001, *Bol. UE*, núm. 12-2001, puntos I.2 y ss. Sobre el

Finalmente, el Consejo Europeo de junio de 2003 ha declarado la plena capacidad operativa de la UE²², si bien se han mantenido una serie de deficiencias estructurales, principalmente en el ámbito logístico y de transporte estratégico, que se intentan solventar de forma progresiva. La consecución de la *Fuerza de Reacción Rápida*, traducidas en fuerzas nacionales a disposición de la Unión, tiene como objetivo hacer realidad la capacidad de la UE de llevar a cabo operaciones autónomas de gestión de crisis, sin perjuicio del posible recurso a la OTAN. De este modo, desde el Consejo Europeo de Colonia se hace patente la doble posibilidad que disfruta la UE. En efecto, la UE puede realizar dos tipos de acciones: en primer lugar, acciones autónomas de la UE; en segundo lugar, acciones de gestión de crisis, recurriendo a medios y capacidades de la OTAN, a través de los denominados Acuerdos «Berlín Plus»²³. Ambos tipos de operaciones han sido llevadas a efecto en la práctica. Así, como acciones autónomas tenemos la operación *Artemis*, de naturaleza humanitaria y desarrollada en 2003 en la República Democrática del Congo²⁴, la operación EUFOR RD Congo de apoyo a la MONUC para la verificación del proceso electoral en esta misma República africana durante 2006²⁵ y la EUFOR Chad/RCA en la República de Chad y la República Cen-

PAEC en general, ver, DUMOULIN, A., MATHIEU, R., SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et défense... cit.*, pgs. 493-521; FELIU ORTEGA, L., «Plan de Acción de Capacidades», en AA VV, *Las Capacidades de Defensa en el marco de la UE, Respuesta de la Industria de Defensa y Sistemas de Financiación*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002, pgs. 55-61; SCHMITT, B., «Capacidades europeas...», *op. et loc. cit.*, pgs. 101-104.

²² Ver, Consejo Europeo de Salónica, junio de 2003, *Bol. UE*, núm. 6-2003, puntos I.2 y ss.

²³ Los Acuerdos «Berlín Plus» representan un conjunto de compromisos políticos entre la OTAN y la UE, por los que el primero cederá medios y capacidades al segundo para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis, siempre y cuando la Alianza no decida intervenir operativamente. Sobre estos Acuerdos, ver, NATO Press Release (2002) 142, EU-NATO Declaration on ESDP, 16.12.2002, www.nato.int. Igualmente, ANDRÉS ORTEGA, J. L., «La nueva asociación estratégica entre la OTAN y la UE», Real Instituto Elcano, *Working Paper*, núm. 15/2003, 07.04.2003; DE WITTE, P., «Taking EU-NATO relations forward», *NATO Review*, 2003, núm. 3; LINDLEY-FRECH, J., «The Ties that bind», *NATO Review*, 2003, núm. 3; QUILLE, G. et alii, «An Action Plan for European Defence...», *op. cit.*, pgs. 38-54; REICHARD, M., «Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus Agreement», *Nordic Journal of International Law*, 2004, vol. 73, n° 1, pgs. 37-67.

²⁴ *Acción Común 2003/423/PESC, sobre la Operación Militar de la UE en la RDC*, DOUE, L 143, 11.06.2003, pgs. 50-52. Ver, GEGOUT, C., «Causes and consequences of the EU's military intervention in the Democratic Republic of Congo: A realist Explanation», *European Foreign Affairs Review*, 2005, núm. 3, pgs. 427-443; NEVEUX, B., «Vers une Union opérationnelle? Artémis», *Défense Nationale*, 2004, núm. 5, pgs. 10-24; PEACEKEEPING BEST PRACTICES UNIT MILITARY DIVISION, Operation Artemis. The Lesson of the Interim Emergency Multinational Force, October 2004, <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>; ULRIKSEN, S., GOURLAY, C., MACE, C., «Operation Artemis: The Shape of Things to Come?», *International Peacekeeping*, 2004, vol. 11, núm. 3, pgs. 508-525.

²⁵ Acción Común 2006/319/PESC, sobre la operación militar de la UE de apoyo a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral, DOUE, L 116, 29.04.2006, pgs. 98-101. Ver, EHRHART, H.-G., «EUFOR RD Congo: a preliminary assessment», *European Security Review*, 2007, núm. 32, pgs. 9-12; YAKEMTCHOUK, R., «L'Union européenne face à la République démocratique du

troafricana, cuya misión puente es preparar la llegada de la operación de Naciones Unidas en la zona (MINURCAT)²⁶. Por su parte, como acciones necesitadas de infraestructura OTAN y con una naturaleza propia de operación de mantenimiento de la paz de segunda generación, se ha llevado a cabo en 2003 la operación *Concordia* en la Antigua República Yugoslava de Macedonia²⁷, y actualmente se encuentra activa la operación *Althea* en Bosnia y Herzegovina²⁸.

Como complemento al desarrollo de estas capacidades, el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE estableció un grupo de trabajo para la elaboración de un *Libro Blanco* con el mismo estatuto que el Informe Brahimi de las Naciones Unidas²⁹. Esto es un documento de alto nivel no oficial, y meramente descriptivo. La labor principal la ha desarrollado un grupo de trabajo formado por expertos de los Estados miembros. El resultado, publicado en mayo de 2004, ha constituido un importante documento en el que se expone, entre otros, el contexto internacional de la PESC / PECSD, así como las capacidades con las que cuenta actualmente la UE y las necesidades más relevantes. Lo más interesante, sin embargo, son los denominados «Escenarios Estratégicos», los cuales describen las misiones potenciales que la UE estaría capacitada para llevar a cabo. De esta forma, se recogen las *Operaciones de apoyo a la paz a gran escala* (Escenario I), como han sido la IFOR-KFOR o la operación *Concordia* de la UE en la antigua República Yugoslava de Macedonia; *Intervención Humanitaria de alta intensidad* (Escenario II), cuyo objetivo sería restaurar la paz, prevenir futuros daños humanitarios y establecer operaciones de asistencia humanitaria; *Guerra Regional en defensa de intereses estratégicos europeos* (Escenario III), para la cual la UE no se encuentra actualmente en disposición de llevar a cabo ante la falta de medios operacionales de envergadura; *Prevención de un ataque con Armas de Destrucción Masiva* (Escenario IV) y *Defensa del territorio* (Escenario V), en particular ante un ataque terrorista. Los factores determinantes para el lanzamiento de una

Congo-L'opération "EUFOR RD Congo", *Revue du Marché Commun et de l'UE*, 2006, núm. 501, pgs. 512-518.

²⁶ Acción Común 2007/677/PESC, sobre la Operación Militar de la UE en la República de Chad y la República Centroafricana, *DOUE*, L 279, 23.10.2007, pgs. 21-24.

²⁷ Acción Común 2003/92/PESC, sobre la operación militar de la UE en la ARYM, *DOUE*, L 34, 11.02.2003, pgs. 26-29. Ver, CORNAGO PRIETO, N., «La UE y la ARYM», *Revista General de Derecho Europeo*, 2003, núm. 1; CORRAL SUÁREZ, M., «La operación militar de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, vol. LV, nº 1, pgs. 560-563; MACE, C., «Operation Concordia: Developing a "European" Approach to Crisis Management?» *International Peacekeeping*, 2004, vol. 11, núm. 3, pgs. 479-490; MARAL, P., «Vers une Union opérationnelle? Concordia», *Défense Nationale*, 2004, núm. 5, pgs. 25-33.

²⁸ Acción Común 2004/570/PESC, sobre la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 252, 28.07.2004, pgs. 10-14. Ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «La evolución de las operaciones Petersberg de la UE: la operación *Althea* en Bosnia y Herzegovina», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2006, núm. 23, pgs. 47-84.

²⁹ UN Doc. A/55/305-S/2000/809, Informe del Grupo sobre las operaciones de paz de Naciones Unidas, 17.08.2000 (Informe Brahimi).

operación serían: la gravedad y la urgencia de la situación; la fiabilidad de la misión, los riesgos y las oportunidades de éxito; las responsabilidades a confiar a los Estados vecinos; las responsabilidades y las relaciones históricas; y la inquietud y presión de la opinión pública³⁰. No obstante, será necesaria una adopción formal de este *Libro Blanco para la Defensa Europea*, a fin de poder analizar el alcance jurídico y político de los distintos escenarios previstos para la UE.

3. Las novedosas Agrupaciones Tácticas (Battle Groups)

Una vez alcanzado el *Objetivo Principal* de Helsinki, la adopción en diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad³¹, implica una nueva perspectiva de la UE frente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. En efecto, los Estados miembros lanzan una nueva iniciativa, un *Objetivo Principal* para 2010 que no busca un aporte cuantitativo a las capacidades europeas, sino más bien una mejora cualitativa³². De este modo, se pretende dotar a la UE de los medios necesarios para responder con medidas rápidas y eficaces, aplicando un planteamiento plenamente coherente a la totalidad de las operaciones de gestión de crisis previstas en el TUE. Y todo ello de acuerdo con la Estrategia Europea de Seguridad.

El *Objetivo Principal* para 2010, no persigue modificar las capacidades ya existentes, sino adoptar una herramienta que se añada a las mismas. Así, se decide crear pequeñas fuerzas de intervención rápida como respuesta a una crisis. Las mismas, que reciben el nombre de *Agrupaciones Tácticas (Battle*

³⁰ *European Defence. A proposal for a White Paper*, Report of an Independent Task Force, IESUE, Paris, may 2004. Ver, *A Human Doctrine for Europe*. The Barcelona Report of the Study Group on Europés Security Capabilities, 15.09.2004; Doc. de l'Assemblée de l'UEO, núm. 1878, La politique européenne de sécurité cinquante ans après la signature du Traité de Bruxelles modifié-Réponse au report annuel du Conseil, 08.11.2004. Igualmente, DUMOULIN, A., «Le relance du concept de Livre Blanc européen de la sécurité et de la défense», *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2002, vol. III, pgs. 461-479; DUMOULIN, A., MATHIEU, R., SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et défense... cit.*, pg. 420.

³¹ La Estrategia Europea de Seguridad pretende reflejar las amenazas a las que debe hacer frente la UE, así como los objetivos estratégicos que persigue. La finalidad es dar a conocer las directrices de actuación a través de una reacción rápida frente a los riesgos a la seguridad y por medio de la combinación de instrumentos tanto civiles como militares. Ver, Estrategia Europea de Seguridad: *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Bruselas, 12.12.2003, www.consilium.europa.eu.

³² Ver, Anexo I, Objetivo Principal para 2010, y Anexo II, Cooperación entre la UE y las Naciones Unidas en las operaciones militares de gestión de crisis, del Informe de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 10547/04, 15.06.2004), presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, junio de 2004, Bol. UE, núm. 4-2004, puntos I.1 y ss.; Anexo I del Anexo, Declaración ministerial sobre las capacidades militares europeas. Conferencia de compromisos de capacidades militares, del Informe de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 16062/04, 13.12.2004), presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2004, Bol. UE, núm. 12-2004, puntos I.1 y ss. Igualmente, QUILLE, G., «Implementing the Defence Aspects of the European Security Strategy: The Headline Goal 2010», *European Security Review*, 2004, n^o 23, pgs. 5-7.

Groups), implican una combinación de fuerzas terrestres, de pequeño tamaño –unas 1.500 unidades por agrupación–, y con la finalidad de llevar a cabo operaciones autónomas o de inicio de otras de mayor envergadura³³. La intervención implica un proceso rápido, tanto para la adopción y planificación de decisiones como para el propio despliegue del contingente³⁴. Por otra parte, estas Agrupaciones pueden contribuir de manera muy positiva en las acciones de Naciones Unidas en materia de gestión de crisis, bien con la aportación de capacidades nacionales en el marco de una misión onusiana, bien en una operación de la UE previa petición de la ONU³⁵.

³³ La idea de las *Agrupaciones Tácticas* surge en la Cumbre franco-británica de Le Touquet, 04.02.2003, en, <http://www.diplomatie.gouv.fr>. Igualmente, podemos encontrar un antecedente en la mini-Cumbre sobre la Defensa Europea celebrada en abril de 2003 entre Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, y en la que se propuso, entre otras iniciativas, el desarrollo de una capacidad europea de reacción rápida, basada en el principio de cooperación reforzada, y al constatarse la voluntad de una serie de Estados en avanzar más rápidamente en el campo de la prevención de conflictos. Ver, *Conclusions du Sommet entre France, Allemagne, Belgique et Luxembourg consacré à la Défense*, le 29.04.2003 à Bruxelles, *Europe Documents*, núm. 2316, 01.05.2003, pgs. 1-4. Sobre las *Agrupaciones Tácticas*, ver, GOWAN, R. «The Battlegroups: A concept in Search of a Strategy?», en, BISCOP, S. (ed.), «E Pluribus Unum? Military Integration in the EU», *Egmont Paper* 7, june 2005, pgs. 13-19; KONRAD ADENAUER STIFTUNG, *European «battle groups»: a new stimulus for European security*, 2005, www.euractiv.com; LINDSTROM, G., «Enter the EU Battlegroups», *IESUE, Chaillot Paper*, núm. 97, February 2007; MÖLLING, C., «EU Battle Groups 2007: where next?», *European Security Review*, 2006, núm. 31, pgs. 7-11; QUILLE, G., «Battle Groups to strengthen EU military crisis management?», *European Security Review*, 2004, núm. 22, pgs. 1-2; RD, «Capacidad de proyección para la UE», *Revista Española de Defensa*, 2004, núm. 202, pgs. 56-59; «The European Union Battlegroups», *ESDP Magazine*, January 2007, pgs. I-IV. Igualmente, Doc. de la Assemblée de l'UEO, *Les Groupements tactiques de l'Union européenne-Reponses au rapport annuel du Conseil*, 05.06.2007.

³⁴ Así se prevé que la UE sea capaz de adoptar una decisión para iniciar una operación dentro de los cinco días siguientes a la aprobación del Concepto de gestión de crisis por parte del Consejo. Con respecto al despliegue de fuerzas, se pretende que las fuerzas comiencen su misión *in situ* a más tardar diez días después de la decisión de lanzamiento. Deberán poder sostenerse hasta el término de la misión o hasta su relevo por parte de otras fuerzas, por un período operativo inicial de treinta días, ampliable a 120 días en caso de haberse renovado de forma adecuada. Esta situación implica la necesidad de contar igualmente con fuerzas de reserva en los Estados miembros y dispuestas a actuar de inmediato. La existencia de estas reservas conlleva inevitablemente un mayor esfuerzo tanto económico como operativo por parte de los Estados, siendo necesaria una cierta armonización en la formación logística y de preparación de las fuerzas. Ver, LINDSTROM, G., «Enter the EU...», *op. cit.*, pgs. 19-21, y pgs. 53-56. En lo referente a la armonización en la formación de las fuerzas, se ha creado una Escuela Europea de Seguridad y Defensa, por Acción Común 2005/575/PESC, *DOUE*, L 194, 26.07.2005, pgs. 15-18.

³⁵ Tal es el caso de la operación Artemis en la República Democrática del Congo, y la EUFOR Chad/RCA en la República de Chad y la República Centroafricana, las cuales han actuado como misión «puente» de la ONU. Ver, Doc. Consejo 5660/1/05 REV 1, *EU/UN relations in military crisis management. Elements on the Battlegroups*, 27.01.2005. Por otra parte, el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio de Naciones Unidas, felicitó la creación de estas *Agrupaciones Tácticas*. Ver, Doc. NU A/59/565, *Un mundo más Seguro: la responsabilidad que compartimos*, 02.12.2004, párrafo 219 del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.

Para poder constituir estas *Agrupaciones Tácticas*, los conjuntos de fuerzas nacionales y multinacionales deben satisfacer detalladas normas de capacidad militar, definidas y aprobadas por los Estados miembros. Estas normas y criterios generales se refieren, entre otros, a la disponibilidad, flexibilidad, capacidad de sostenimiento e interoperabilidad. Se han establecido trece *Agrupaciones Tácticas*, constituidas por un *Estado marco*³⁶ o por una coalición multinacional de Estados miembros³⁷. Igualmente, y dado el carácter abierto de la PESD, pueden participar países de la OTAN que no son miembros de la UE, otros países candidatos a la adhesión y socios potenciales. Para su constitución, los Estados miembros ofrecerán al Estado mayor de la UE sus contribuciones en las Conferencias de Coordinación de *Agrupaciones Tácticas* cada seis meses³⁸.

³⁶ El Estado marco es aquel Estado que por cercanía con el lugar de las operaciones, no necesariamente geográfica, y por capacidad militar, está dispuesto a asumir un papel principal en la intervención en la crisis. De esta forma, este Estado se encarga de organizar la constitución y el lanzamiento de la fuerza, para lo que se apoya en recursos nacionales y multinacionales. El concepto de *Estado marco* encuentra su origen en el seno de la UEO. Ver, Reunión del Consejo de Ministros de la UEO, París, 13.05.1997; GRASSI, S., «L'introduzione delle operazioni di peace-keeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche», *La Comunità Internazionale*, 1998, vol. LII, núm. 2, pgs. 295-326, en pg. 316. El concepto ha sido utilizado tanto por la UE, en todas sus operaciones militares activadas hasta la fecha, como por la OTAN, en particular con ocasión de la operación «*Amber Fox*» en la antigua República Yugoslava de Macedonia.

³⁷ De las trece *Agrupaciones*, cuatro son nacionales y formadas por contingentes de España, Francia, Italia y Reino Unido. Otras cuatro se articulan sobre la base de las fuerzas multinacionales ya existentes. Así, a partir del *Eurocuerpo* se congregan unidades de Alemania, Bélgica, España, Francia y Luxemburgo; en torno al *Cuerpo Germano-holandés*, participan Fuerzas de Alemania, Holanda y Finlandia; a la *Brigada Anfibia Hispano-italiana* (SIAF) se unen Grecia y Portugal; y, por último, sobre la *Fuerza Anfibia Anglo-holandesa* participan Reino Unido y Holanda. Las cinco *Agrupaciones* restantes la forman unidades procedentes de Francia y Bélgica; Alemania, Austria y Chequia; Italia, Hungría y Eslovenia; Polonia, Alemania, Eslovaquia, Lituania y Letonia; Suecia, Finlandia y Noruega. La disponibilidad de las mismas será rotatoria, de forma que dos de ellas estén permanentemente activadas para su envío inmediato si así lo acuerdan los Estados miembros. Ver, RD, «Capacidad de proyección...», op. cit., pgs. 57-58.

³⁸ Estas *Agrupaciones Tácticas* serían un claro reflejo de la aplicación de la cooperación estructura permanente prevista en el artículo 46 TUE en su versión dada por el Tratado de Lisboa (ex-artículo III-312 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa). Así, en el Protocolo anexo sobre dicho artículo, se refiere al compromiso de aquellos Estados miembros que desearan acometer las misiones más exigentes del artículo 43 TUE, al poder contar con medios y capacidades suficientes. Para ello, deberían aportar antes de 2010 contingentes sean nacionales sean procedentes de fuerzas multinacionales, configuradas como una agrupación táctica. Ver, FERNÁNDEZ SOLA, N., «La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la UE», *Revista General de Derecho Europeo*, 2003, nº 2, pgs. 25-26; GARCÍA PÉREZ, R., «La PESD en el proyecto de Tratado Constitucional», en, PUEYO LOSA, J. (dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea: Crisis y nuevos retos*, Túrculo, Santiago de Compostela, 2004, pgs. 295-321, en pgs. 304-310; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «Unidos en la diversidad:...», op. cit., pgs. 29-34. En otra sede, hemos criticado la instauración de cooperaciones reforzadas en un ámbito tan delicado como son las cuestiones de seguridad y defensa, puesto que ello puede provocar una clara distorsión en la actuación de la UE en la escena internacional frente a terceros

En 2007 las *Agrupaciones Tácticas* han alcanzado la plena capacidad operativa, de tal forma que la UE pueda activar incluso dos operaciones de respuesta rápida y de forma simultánea. Así, podrán emplearse en toda la gama de misiones enumeradas en el artículo 17.2 del TUE (operaciones *Petersberg*) y en aquéllas definidas en la Estrategia Europea de Seguridad. De este modo, podrán llevar a cabo operaciones humanitarias y de rescate, operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones de combate incluida la imposición de la paz, operaciones de desarme conjuntas, apoyo a terceros Estados en la lucha contra el terrorismo, y reforma del sector de seguridad³⁹.

Aun cuando debemos alabar la mejora cualitativa alcanzada con estas *Agrupaciones Tácticas*, favoreciendo la respuesta rápida de la UE para hacer frente de forma global a las crisis actuales, se han presentado problemas de compatibilidad con las Fuerzas de la OTAN, tal y como veremos posteriormente, y de accesibilidad de los pequeños Estados miembros. Además, cada incremento nacional puede representar un obstáculo a la rapidez del despliegue, debido a la divergencia en los procedimientos internos nacionales. Finalmente, se ha criticado que debido a su tamaño y capacidad, su utilidad puede llegar a ser bastante limitada⁴⁰.

III. ¿HACIA UN FUTURO CUERPO ARMADO COMÚN EUROPEO?: SU COMPATIBILIDAD CON OTRAS FUERZAS EUROPEAS

1. Base jurídica para crear un cuerpo armado común europeo

Hasta ahora hemos visto cómo la PESD ha promovido la concreción de unas fuerzas a disposición de la UE para la gestión de crisis. Para ello, se ha seguido el «modelo europeo» existente en el continente, esto es la identificación de distintas formaciones militares por parte de los Estados, las cuales tendrían capacidad suficiente y disponibilidad en todo momento para actuar ante una situación de crisis. Sin embargo, no existe referencia alguna sobre la creación de un futuro cuerpo armado común europeo, que dependa exclusivamente de las instituciones comunitarias y que aglutine a todas las fuerzas multinacionales existentes en Europa.

En nuestra opinión, la idea de crear un verdadero cuerpo armado común europeo la podríamos encontrar en el propio articulado del TUE. De este modo, el artículo 17.1 TUE indica que «la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión,

Estados u Organizaciones Internacionales, procediendo a establecer una Europa a dos velocidades en una materia de gran trascendencia. Ver, nuestro libro, *La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales... cit.*, pgs. 315-316.

³⁹ Estas operaciones aparecen recogidas en el artículo 43.1 TUE en su versión dada por el nuevo Tratado de Lisboa.

⁴⁰ Ver, MÖLLING, C., «EU Battle Groups 2007:...», op. cit., pgs. 9-10. Esta situación muestra claramente la necesidad de adoptar un *Libro Blanco de la Defensa Europea*.

incluida la definición progresiva de una política de defensa común... que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo...». Este artículo establece una estructura en tres fases cronológicas. Así, nos encontramos con una inicial *política de seguridad*, una definición progresiva de una *política de defensa común* y, finalmente, una *defensa común*, pero sin aclarar cuándo se alcanzará cada fase⁴¹. De acuerdo con la práctica, actualmente nos encontramos inmersos en una *política de defensa común*, representada por la existencia de la Política Europea Seguridad y Defensa (PESD). Es en esta *política de defensa común* donde se han activado las operaciones *Petersberg* de gestión de crisis internacionales y se están desarrollando las cuestiones de armamento⁴².

A fecha de hoy, la UE debe hacer uso de los medios militares cedidos por los Estados miembros para ejecutar acciones en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad, permaneciendo inalteradas las disposiciones constitucionales relativas al mando de las fuerzas armadas. Esta situación, sin embargo, puede cambiar con la consecución de la *defensa común*. En efecto, según el artículo 17.1 TUE, cuando el Consejo Europeo decida aprobar una verdadera *defensa común* en el marco de la PESC, tal decisión deberá acompañarse de una recomendación a los Estados miembros para adoptarla conforme a sus exigencias constitucionales respectivas. En nuestra opinión, esta disposición crearía una verdadera unificación de las políticas y de los sistemas de defensa nacional de los Estados miembros. Además, las modificaciones constitucionales que deberían ser adoptadas, procederían a una transferencia del mando de todas las fuerzas armadas –nacionales– a la UE. Ello puede comportar una capacidad suficiente para la gestión y dirección de misiones de largo alcance, y a través de la creación de un cuerpo armado común europeo, por lo que tal evolución debería acompañarse de cambios

⁴¹ Sobre el artículo 17 TUE, ver, en general, ÁLVAREZ VERDUGO, M., *La política de seguridad y defensa en la UE*, Dykinson, Madrid, 2004, pgs. 97-113; BERMEJO, R., «La PESC...», *op. cit.*, pgs. 16-19; CORRAL SUÁREZ, M., «Algunas consideraciones sobre la “integración de la UEO en la UE”», *Revista de Estudios Europeos*, 1994, n.º 7, pgs. 15-30, en pg. 20; HERRERO DE LA FUENTE, A., «La Política Exterior y de Seguridad...», *op. cit.*, pgs. 117-118; JAEGER, T., «Enhanced Cooperation in the Treaty...», *op. cit.*, pgs. 308-310; LIÑÁN NOGUERAS, J., «La Política Exterior y de Seguridad Común...», *op. et loc. cit.*, pgs. 705-709; MARIÑO MENÉNDEZ, F., «La política de seguridad y defensa comunes», en, OREJA AGUIRRE, M. (coord.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pgs. 359-378, en pg. 360; NOVI, C., «La novità del Trattato di Amsterdam in tema di política estera e di sicurezza comune», *Il Diritto dell'UE*, 1998, n.º 2/3, pgs. 463-479, en pg. 470; PÉREZ GIL, L., *Supranacionalidad y cooperación en materia de PESC entre los Estados miembros de la UE*, Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife, Tenerife, 2001, pg. 57.

⁴² Así, tenemos las operaciones militares Concordia en la antigua República Yugoslava de Macedonia, *Artemis* y EUFOR RD Congo en la República Democrática del Congo, *Althea* en Bosnia y Herzegovina y EUFOR Chad/RCA en la República de Chad y la República Centroafricana, ya citadas. Igualmente, en el ámbito del armamento, tenemos la nueva Agencia Europea de Defensa, creada por Acción Común 2004/551/PESC, DOUE, L 245, 17.07.2004, pgs. 17-28.

estructurales importantes y de una revisión de los textos fundamentales de la UE⁴³.

Por otra parte, si bien el Consejo Europeo ha manifestado reiteradamente que la creación de una *Fuerza de Reacción Rápida* no conllevará la constitución de un ejército europeo⁴⁴, esto no implica, necesariamente, la no-creación de un cuerpo armado común europeo en un futuro, y formado por contingentes nacionales cedidos por los Estados y bajo mando de la UE. En efecto, en nuestra opinión, este objetivo podría alcanzarse en el marco de una *defensa común* para la cual será necesaria una voluntad política de los Estados miembros reflejado en el seno del Consejo Europeo, y acompañada de reformas internas de envergadura. Debemos, por tanto, considerar que la *Fuerza de Reacción Rápida* y las más recientes *Agrupaciones Tácticas* de la UE, constituidas principalmente a partir de las Fuerzas a Disposición de la UEO tal y como hemos visto, constituyen el germen del futuro cuerpo armado

⁴³ Para D'ARGENT, este proceso tendería a transformar la UE en «une réalité plus étatique qu'internationale», si bien, a continuación añade «rien ne laisse toutefois présager dans l'immédiat une évolution aussi radicale de l'intégration européenne». Ver, D'ARGENT, P., «Le Traité d'Amsterdam et les aspects militaires de la PESC», en, LEJEUNE, Y. (dir.), *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pgs. 383-404, en pg. 399. Ver, igualmente, Informe A5-0339/2000 del PE, sobre el establecimiento de una política europea común en materia de seguridad y defensa de la UE, 21.11.2000. Sobre la Defensa Europea, ver, en general, ÁLVAREZ VERDUGO, M., *La política de seguridad... cit.*, pgs. 50-59; BAUDIN, P. «De la défense de l'Europe à l'Europe de la défense», *Défense Nationale*, 2000, n° 11, pgs. 34-49; BUFFOTOT, P. (dir.), *La défense en Europe. Les adaptations de l'après-guerre froide*, La Documentation française, Paris, 1997, núm. 5064-65; COLATRELLA, M., «Europe de la défense ou défense de l'Europe», *Défense Nationale*, 2001, n° 12, pgs. 45-48; DUMOULIN, A., «L'Europe de la Défense: des moyens à la doctrine?», *Arès*, 2000, n° 46, pgs. 85-94; GRANT, C., *European defence post Kosovo?*, CER, London, juin 1999; GROUPE D'OFFICIERS DU CHEM, «Un concept de sécurité et de défense pour la France, pour l'Europe?», *Défense Nationale*, 2003, n° 8/9, pgs. 113-124; JEAN, C., *Manuale di Studi Strategici*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pgs. 56-64; WALCH, J., «La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration», *Politique Étrangère*, 2001, n° 2, pgs. 341-352. En el seno de los trabajos de la Convención Europea, se propuso, incluso, la creación de unas Fuerzas de Defensa a través de la inserción de un artículo en los siguientes términos: «Artículo 17.- FUERZAS DE DEFENSA. 1. La Unión podrá crear fuerzas armadas con la capacidad de llevar a cabo operaciones de seguridad y defensa, y de participar en tareas humanitarias y de mantenimiento de la paz. El Consejo establecerá el mando militar. 2. Los Estatutos de las Fuerzas Armadas se adoptarán mediante Ley orgánica. 3. A la presente Constitución se adjuntará un Protocolo por el que sus signatarios se comprometen a una defensa colectiva mutua. Este Protocolo entrará en vigor cuando haya sido firmado por tres cuartas partes de los Estados miembros». Ver, Convención Europea, CONTRIB 82, Contribución de D. A. Duff, miembro de la Convención «Un modelo de Constitución para una Unión Federal de Europea», Bruselas, 03.09.2002; La Convention européenne. Note de Mme Marie Nagy, membre suppléant de la Convention. Working Group VIII, Working Document 8, Bruxelles, 30.10.2002; Doc. de l'Assemblée de l'UEO, n° 1799, Le rôle de l'Europe dans un nouvel ordre de paix et de sécurité, 04.12.2002.

⁴⁴ En nuestra opinión, el término «ejército» posee unas connotaciones muy sensibles para la soberanía nacional, por lo que nosotros preferimos hablar de «cuerpo armado común europeo», propio de una *Defensa Común Europea*, y en línea con el «modelo europeo» existente a través de las fuerzas multinacionales europeas ya citadas.

común europeo. De este modo, se evitará cualquier tipo de duplicación y de esfuerzo económico y operacional inútil en las fuerzas, promoviendo un instrumento más eficaz de acción frente a una situación de crisis.

2. *Eurocuerpo* y *Eurofor* como posible modelo a seguir: la herencia de la Comunidad Europea de Defensa

Para la creación de la *Fuerza de Reacción Rápida* y las *Agrupaciones Tácticas*, hemos visto que se ha partido de las fuerzas multinacionales existentes con dimensión terrestre. Éstas serían el *Eurocuerpo* y el *Eurofor*, siendo las más evolucionadas, además de estar reguladas por un Acuerdo Internacional. Esta situación implica la posibilidad de tomarlas como ejemplo a seguir a corto plazo, en cuanto a su estructura y funcionamiento, para, en un momento posterior, proceder a su absorción en el marco de la PESD. Dicha absorción debería llevarse a la práctica con la inclusión de las fuerzas multinacionales a través de la aplicación de la *cooperación estructurada permanente* prevista en el artículo 46 TUE en su versión de Lisboa, pero incluyendo una cláusula *opting out* con lo que se favorecería la participación de todos los Estados miembros y sin necesidad de adoptar un Acuerdo Internacional entre estas fuerzas multinacionales y la UE⁴⁵. De esta forma, la cesión de los contingentes nacionales se haría siempre en beneficio de la UE, como impulsadora de la iniciativa operativa, y redefiniéndose las distintas estructuras militares actuales como «Cuerpo Armado Común Europeo» o «Eurofuerzas».

El Estatuto del *Eurocuerpo* (Tratado de Bruselas)⁴⁶ dota de capacidad jurídica al Cuartel General a través de su General en Jefe. Igualmente, recoge las misiones y organización de la fuerza, los privilegios e inmunidades del per-

⁴⁵ Hay que destacar que la referencia actual a las cooperaciones reforzadas en el seno de la UEO y de la OTAN recogidas en el artículo 17.4 TUE, desaparece con el Tratado de Lisboa. No obstante, y dada la situación actual, debemos destacar la existencia del artículo 44 TUE en su versión de Lisboa, el cual recoge un mecanismo de flexibilidad operativa –cooperación reforzada–, al indicar que en el marco de las operaciones del artículo 43 TUE, el Consejo, en clara alusión a la existencia de fuerzas multinacionales, podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias, *a través de dichas fuerzas multinacionales* (la cursiva es nuestra). La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

⁴⁶ Tratado relativo al Eurocuerpo y al Estatuto de su Cuartel General, hecho en Bruselas el 22.11.2004, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, nº 125, 18.04.2005, pgs. 1-11, actualmente en proceso de ratificación. Si bien, para el Parlamento Europeo el *Eurocuerpo* era la estructura básica para unas Fuerzas armadas comunes de la UE, es la heterogeneidad de equipos, la ausencia de logística independiente adecuada, la movilidad y la formación adecuadas a las misiones y la capacidad de transporte militar sus mayores problemas. Ver, Resolución del PE, 24.03.1994, sobre el desarrollo de una política de seguridad y defensa de la UE: objetivos, instrumentos y procedimientos, *DOCE*, C 114, 25.04.1994, pgs. 20-25; Doc. de l'Assemblée de l'UEO, nº 1468, Les forces armées européennes, 12.06.1995.

sonal y de su Cuartel General en el Estado receptor, la competencia jurisdiccional, el resarcimiento de daños y disposiciones en materia fiscal, aduanera y presupuestaria. Las controversias relativas a la interpretación o la aplicación del Estatuto serán objeto de negociación entre los Estados partes afectados y, subsidiariamente, serán sometidas al Comité Conjunto. Finalmente, se podrá invitar a cualquier otro Estado miembro de la UE a adherirse al Tratado. Por su parte, el Estatuto de *Eurofor* (Tratado de Roma), dota de capacidad jurídica a la fuerza a través de su General comandante. Su contenido es prácticamente similar al previsto para el Eurocuerpo, si bien se prevé la posibilidad de invitar a cualquier otro Estado miembro de la UEO a adherirse al Tratado⁴⁷. El Tratado de Roma entró en vigor para España el 4 de febrero de 2004.

En el seno de la UE, únicamente encontramos Acuerdos Internacionales con los terceros Estados que acogen a las fuerzas de la UE en las misiones *Petersberg*, y en los cuales se recogen los privilegios e inmunidades de dichas fuerzas. Son los denominados *Status-Of-Forces-Agreement* (SOFA). Como complemento de estos Acuerdos, y para cubrir a los componentes y medios de los contingentes europeos cuando se encuentren en el territorio de un Estado miembro, se ha adoptado en 2003 un Acuerdo entre los Estados miembros de la UE, en el que se regula el régimen jurídico del personal militar o civil destacado en las Instituciones, de los Cuarteles Generales y las fuerzas en un Estado miembro, así como el personal militar o civil que trabaje en ellos (EU-SOFA)⁴⁸. Debemos indicar que, a diferencia de los Estatutos del *Eurocuerpo* y de *Eurofor*, en ningún momento se indica la concesión de capa-

⁴⁷ Ver, Tratado sobre el Estatuto Jurídico de *Eurofor*, hecho en Roma, el 05.07.2000, *BOE*, núm. 108, 06.05.2005. A partir de la ampliación de la UE y desde el momento que las FADUEO son consideradas como *Eurofuerzas*, la posibilidad de adherirse a *Eurofor* debería ser hecha, como en el caso del *Eurocuerpo*, a cualquier miembro de la UE. La adhesión a estas fuerzas multinacionales se favorecería, además, con la inclusión de la cláusula *opting out* en la *cooperación estructurada permanente* que referimos.

⁴⁸ Acuerdo entre los Estados miembros de la UE relativo al estatuto del personal militar y civil destacado en las Instituciones de la UE, de los Cuarteles Generales y de las fuerzas que pueden ponerse a disposición de la UE en el marco de la preparación y ejecución de las operaciones previstas en el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la UE, incluidos los ejercicios, y del personal civil y militar de los Estados miembros puesto a disposición de la UE para que actúe en ese contexto (EU-SOFA), *DOUE*, C 321, 31.12.2003, pgs. 6-16. Este Acuerdo se basa prácticamente en su totalidad en el Convenio entre los Estados partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al estatuto de sus Fuerzas (Convenio SOFA), firmado en Londres, el 19.06.1951, y publicado en *BOE*, núm. 217, 10.09.1987. Respecto al contenido, el Acuerdo EU-SOFA posee un carácter funcional, esto es que busca únicamente garantizar la labor de la operación militar de la UE. Por otra parte, y en línea con las operaciones de mantenimiento de la paz de otros organismos internacionales, se prevé la inviolabilidad de los archivos y documentos, la libre circulación del personal, el uso de uniformes y de armas o la renuncia a la reclamación contra otro Estado por actos u omisiones cometidas en el ejercicio de las funciones encomendadas. Además, el orden disciplinario se mantendrá a nivel nacional. Finalmente, para el caso de controversias relativas a la resolución de posibles reclamaciones, se acudirá a la negociación entre las partes.

ciudad jurídica al Cuartel General de la UE. Esto es claro dado que actualmente la UE no dispone de un Cuartel General, debiendo acudir a las instalaciones nacionales, multinacionales –FADUEO– o de alguna Organización Internacional –OTAN–⁴⁹.

En nuestra opinión, este elenco de fuerzas y Estatutos encuentra su origen más reciente en el proyecto de una Comunidad Europea de Defensa (en adelante, CED) firmado el 27 de mayo de 1952, entre Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos⁵⁰. En efecto, lo más destacado de su contenido era la creación de las denominadas *Fuerzas Europeas de Defensa* (en adelante, FED), constituidas por contingentes de los Estados miembros que eran cedidos a través de un plan acordado por los Gobiernos. Su finalidad era la defensa del territorio de los Estados miembros y la acción humanitaria ante siniestros o calamidades, con lo cual encontramos una cierta similitud con las actuales operaciones *Petersberg*. Lo que pretendía la Comunidad Europea de Defensa era constituir, en definitiva, un ejército europeo propio, perdiendo los Estados el mando, empleo y disposición de sus contingentes nacionales. Para ello, la CED poseía personalidad jurídica internacional, lo cual llevaba aparejada una serie de renunciaciones a las competencias de defensa nacionales⁵¹. De cualquier forma, pese a esta pérdida de soberanía,

⁴⁹ En la mini-Cumbre de abril de 2003 sobre la Defensa Europea –nota *supra* 33–, se propuso la creación de un núcleo de capacidad colectiva (un Cuartel General europeo) de planificación operacional y de conducción de las operaciones. La crítica a esta propuesta sostiene que la creación de este Cuartel General sería innecesaria y provocaría una duplicación inútil, por cuanto que existen actualmente varios Cuarteles Generales nacionales y el Cuartel General aliado en Northwood (Reino Unido), los cuales podrían abastecer la capacidad de planificación y conducción de las operaciones. Ver, MACE, C., «The Defence Mini-Summit: Deepening Division or Enhancing Co-operation?», *European Security Review*, 2003, núm. 17, pgs. 5-6; TAYLOR, S., «Deadlock over operational planning but some movement on IGC», *European Security Review*, 2003, núm. 19, pg. 7.

⁵⁰ La aprobación de la CED fue pospuesta *sine die* por la Asamblea Francesa en agosto de 1954. Para un estudio detallado sobre la CED, ver, ARON, R., LERNER, D. (dirs.), *La querelle de la CED. Essais d'analyse sociologique*, A. Colin, Paris, 1956; CLESSE, A., *Le projet de la CED du Plan Pleven au crime du 30 Août: Histoire d'un malentendu européen*, Nomos, Baden-Baden, 1989; FURSDON, E., *The European Defence Community: A History*, Macmillan, London, 1980; GONZÁLEZ BONDIA, A., «La política de defensa de la Unión Europea», en, BARBE, E. (coord.), *La Política Exterior... cit.*, pgs. 129-155, en pgs. 130-134; LEGARET, J., MARTÍN-DUMESNIL, E., *La Communauté européenne de défense*, Vrin, Paris, 1953.

⁵¹ Así se renunciaba a reclutar y mantener fuerzas militares nacionales, al uniforme nacional salvo en los casos en que se permitiera mantener tropas nacionales y a elaborar planes propios de formación. El plan de formación común sería elaborado por un órgano supranacional, denominado Comisariado, y siguiendo una doctrina unificada en Academias de la Comunidad a través de la consecución de un documento similar a un *Libro Blanco de la Defensa*. Igualmente, se renunciaba a un reglamento de disciplina propio y a una política nacional de armamento y de contratación de material militar, la cual quedaba sometida al Consejo de Ministros y al Comisariado, pudiendo constituirse un organismo del tipo *Agencia Europea de Defensa*. Finalmente, aunque se reconocía a todo miembro de las FED el derecho a utilizar su lengua nacional, también se preveía la posibilidad de que, por razones prácticas, fuera utilizada una «lengua auxiliar común» cuya enseñanza sería garantizada en las escuelas de formación europeas.

los Estados miembros poseían una serie de prerrogativas por las que era susceptible recuperar el control sobre sus contingentes⁵². En nuestra opinión, observamos marcadas similitudes entre este proyecto de CED y la situación actual de la PESD, en particular en lo que se refiere a las acciones operativas, la búsqueda de una aproximación de las políticas nacionales de los Estados miembros y la unificación de las políticas de armamento a través de su cesión a organismos supranacionales⁵³. Sin embargo, en los Estatutos previstos en el Tratado de Bruselas (*Eurocuerpo*), Tratado de Roma (*Eurofor*) y en el Acuerdo entre los Estados miembros de la UE (EU-SOFA), no se produce una atribución de competencias en elementos esenciales de la soberanía estatal, manteniéndose el principio de nacionalidad sobre los ejércitos a través del concepto de fuerzas separables pero no separadas⁵⁴. Además, se conservan los uniformes nacionales, los propios planes de formación y procedimientos administrativos y operativos; se mantiene las políticas nacionales de armamento, de aprovisionamiento e infraestructura, así como los reglamentos y procedimientos disciplinarios nacionales. Finalmente, como idiomas oficiales, en principio, se consideran los de aquellos Estados cuyas fuerzas armadas participan.

En esta perspectiva, y a través del mecanismo de *cooperación estructurada permanente* con una cláusula *opting out*, el futuro cuerpo armado común europeo, no debe ser entendido como un cuerpo de carácter permanente, sino como una fuerza *on call* y siguiendo el «modelo europeo» existente⁵⁵. Así, cada Estado participante debe identificar sus contingentes susceptibles de ser cedidos de forma periódica, teniendo plena libertad para decidir su participación en las operaciones previstas en el artículo 17.2 TUE⁵⁶. Esto último

⁵² Los Estados miembros podían poseer fuerzas armadas de policía para mantener el orden interior y cuerpos para proteger al Jefe de Estado, tenían la posibilidad de disponer de Fuerzas navales nacionales para la protección de territorios no europeos respecto a los que asumieran la responsabilidad defensiva (piénsese en las colonias francesas en África y Caribe) y podían reclutar y mantener Fuerzas nacionales en misiones internacionales, esto es Operaciones de Mantenimiento de la Paz u operaciones coercitivas bajo la égida de las Naciones Unidas. Esto último, no debía excluir, en ningún caso, la posibilidad de la ONU de hacer uso de las FED de acuerdo al Capítulo VIII de la Carta.

⁵³ Sobre la aproximación de las políticas de defensa nacionales, recordemos que actualmente se está promoviendo la adopción de un *Libro Blanco de la Defensa*. Ver, *European Defence. A proposal for a White Paper... cit. supra* nota 30. Por su parte, la *Agencia Europea de Defensa*, creada por la Acción Común 2004/551/PESC, *DOUE*, L 245, 17.07.2004, pgs. 17-28, tiene entre sus cometidos el fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento y la creación de un mercado europeo competitivo de material de defensa. Ver, GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «Unidos en la diversidad:...», *loc. cit.*, pgs. 24-29, y artículo 45 TUE en la versión del Tratado de Lisboa.

⁵⁴ Este concepto de fuerzas separables pero no separadas implica la cesión de contingentes nacionales para acciones armadas puntuales y el retorno de los mismos una vez que finalice la acción.

⁵⁵ Fuerzas *on call* implica que las fuerzas disponibles se mantendrán en el territorio de cada Estado miembro, bajo control nacional pero estando disponible en cualquier momento, *on call*, ante una posible acción.

⁵⁶ CORIO, M., «Aspectos militares...», *loc. cit.*, pg. 159.

puede ocasionar problemas de coordinación a la hora de configurar la estructura de la fuerza que se constituya para cumplir una misión determinada o darse el caso de no disponer de las unidades más adecuadas para el cumplimiento de sus misiones tipo. Es por todo ello que, en nuestra opinión una decisión más acertada sería tomar como paradigma a las *non nata* FED con el objetivo de crear a medio / largo plazo un cuerpo armado común autónomo y eficaz. Para alcanzar este objetivo, desde estas líneas se propone la cesión de contingentes, bajo mando único europeo, en caso de acciones en el ámbito exterior. Paralelamente, estos contingentes quedarían exclusivamente bajo mando nacional para llevar a cabo actuaciones en el estricto marco interno o intracomunitario. Ambas actuaciones irán en la consecución del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esta opción conlleva una mayor proyección de la fuerza común europea en la escena mundial salvando las reticencias de ciertos Estados miembros para mantener su plena soberanía sobre la defensa interior del territorio. Con todo, nos encontramos con una fuerza armada sometida a una doble autoridad, nacional y europea, de acuerdo con el marco geográfico donde se vaya a desarrollar la operación⁵⁷.

Finalmente, la consecución de un cuerpo armado común europeo, conlleva, inevitablemente, la necesidad de una viabilidad institucional eficaz para hacerse cargo de los contingentes cedidos por los Estados miembros, implicando una mayor integración de las estructuras del pilar PESC / PESD. En efecto, el impacto que provocará la creación de esta fuerza europea redundará en el propio organigrama de la UE, de tal forma que los órganos decisorios del II pilar deberán ceder sus competencias a organismos supranacionales o bien procederse a una comunitarización de los mismos. Así, podemos considerar que la consecución de una *defensa común*, o al menos una mayor aproximación de las políticas de defensa de los Estados miembros, significa uno de los pasos más importantes hacia la integración política europea. Incluso, sería posible encontrarnos, para el caso concreto del cuerpo común europeo, al futuro Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, miembro de la Comisión Europea, desempeñando además el puesto de Jefe de las misiones internacionales de la Unión. Junto al mismo, el Parlamento Europeo, en sinergia con los parlamentos nacionales, tenderá a ostentar un cometido similar al existente en el ámbito nacional en cuanto al envío de contingentes armados para acciones militares de gestión de crisis⁵⁸. Hay, no obstante, que determinar la participación de los

⁵⁷ Nuestra propuesta es acorde con lo previsto en la mini-Cumbre celebrada entre Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, de abril de 2003, en cuanto a la necesidad de creación de una capacidad europea de reacción rápida, un núcleo de capacidad operativa y un Cuartel General multinacional desplazable para operaciones conjuntas, si bien basado en el principio de cooperación reforzada.

⁵⁸ En el caso español, para ordenar operaciones militares en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa del territorio nacional o con intereses nacionales, el Gobierno deberá consultar y recibir la autorización del Congreso de los Diputados. Ver, artículo 17 de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, *BOE*, núm. 276, 18.11.2005.

representantes de los Estados miembros actuando en el seno del Consejo, y más particularmente de sus órganos militares. En nuestra opinión, la solución más coherente es la comunitarización total del pilar PESC / PESD con objeto de proceder a una mayor integración en las cuestiones de seguridad y defensa. En esta comunitarización, tanto la Comisión como el Parlamento Europeo deberían ostentar un cometido esencial, lo cual redundaría en la reducción del *déficit democrático* existente en el momento actual⁵⁹. Ello podría haber encontrado un primer paso con la adopción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el cual procedía a crear una nueva Organización Internacional, la Unión, eliminando la estructura de pilares existente en la actualidad.

El Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007, ha procedido a comunitarizar el Tercer Pilar, pero ha mantenido, por el contrario, un pilar intergubernamental y referido a la política exterior y de seguridad. Además, se ha incluido una Sección específica sobre la PESD (artículos 42 a 46 TUE), la cual, se dice, forma parte integrante de la PESC. Respecto a la situación estructural, podemos indicar que el Parlamento Europeo no verá alterada sus mínimas competencias en la materia (artículo 36 TUE) y el Tribunal de Justicia no tendrá competencia alguna salvo en lo relativo al control de legalidad de las decisiones del Consejo estableciendo medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas (artículo 24 TUE). Lo más destacado, sin embargo, es que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad será además Vicepresidente de la Comisión y presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores (artículo 18 TUE), participará en los trabajos del Consejo Europeo y estará al frente de la PESC / PESD (artículo 15.2 TUE). El nuevo papel que podrá jugar el Alto Representante, como miembro de la Comisión, puede representar una revalorización de esta institución en materia de seguridad y defensa, mejorando el *déficit democrático* existente. No obstante, será preciso esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa para poder realizar un análisis más detallado de la cuestión.

3. La compatibilidad con otras Fuerzas Armadas europeas. Especial referencia a las Fuerzas OTAN

Debemos tener en cuenta que la constitución de un cuerpo armado europeo no representaría la primera fuerza armada común europea en el continente. Así, tal y como hemos visto, los Estados europeos, a través de la cooperación multilateral y tomando a la UEO como marco institucional, han formado fuerzas multinacionales. Junto a estas unidades, declaradas Fuerzas a disposición de la UEO (en adelante, FADUEO), debemos añadir las Fuerzas de que dispone la Alianza, especialmente la Fuerza de Reacción de la OTAN (en adelante, FRO). Todo ello nos lleva a plantearnos la cuestión sobre la compatibilidad de todas estas Fuerzas con el futuro cuerpo armado

⁵⁹ Una interesante reflexión sobre este *déficit democrático* en, LIÑÁN NOGUERAS, J., «Le discours juridique et l'évolution de la politique extérieure et de sécurité commune», en, AA VV, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, ULB, Bruxelles, 2003, pgs. 127-135.

común europeo, así como el solapamiento que pudiera surgir para el caso de una situación de crisis internacional que afecte tanto a la UE como a la OTAN.

En primer lugar, respecto a las FADUEO, y de acuerdo con nuestro planteamiento, partimos del *Eurocuerpo* y *Eurofor*, como germen de constitución del cuerpo armado común europeo a través de las modificaciones requeridas y su absorción en cuanto a estructura y composición a través del mecanismo de *cooperación estructurada permanente* con cláusula *opting out*. Esto debe ser extensible al resto de las FADUEO una vez lanzadas las dimensiones aéreas y marítimas de la PESD⁶⁰. Así, la futura fuerza común europea, siguiendo el «modelo europeo», debe tomar como base las Fuerzas multinacionales existentes, partiendo de una situación de *on call* de las mismas para poco a poco ir absorbiéndolas. En otras palabras, las Fuerzas europeas multinacionales actuales deberían constituir el cuerpo armado común europeo, conllevando una integración progresiva hasta la total cesión de autoridad de los Estados respecto a sus fuerzas armadas⁶¹. Esta cesión de soberanía, tal y como hemos defendido anteriormente, se refiere únicamente a las acciones exteriores en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad, reservándose el control gubernamental sobre los contingentes nacionales en el estricto marco nacional o intracomunitario. Todo este proceso debe ir en paralelo con la fase de ampliación de la UE y con la asunción de los campos de actuación de las Fuerzas europeas regionales creadas en Europa Central y Oriental y en la región báltica⁶². Por otra parte, la existencia actual de

⁶⁰ Sobre las dimensiones aéreas y marítimas de la PESD, ver supra notas 19 y 20.

⁶¹ Ésta es igualmente la opinión del Parlamento Europeo, para el cual las FADUEO se integrarían, según las necesidades, en la futura *Fuerza de Reacción Rápida*. Ver, Resolución del PE, 30.11.2000, sobre la elaboración de una política europea común en materia de seguridad y defensa después de Colonia y Helsinki, *DOCE*, C 228, 13.08.2001, pgs. 173-183. En contra se ha sostenido que incardinar todas las FADUEO en una mega-estructura armada, como base para un cuerpo armado europeo es funcionalmente imposible, visto la gran diversidad de caracteres intrínsecos de las diferentes unidades de las mismas. Ver, DUMOULIN, A., «Pistes pour un projet stratégique européen», *Studia Diplomatica*, 1998, vol. LI, núm. 1/2, pgs. 155-165, en pg. 159. Esta última crítica se solventaría, evidentemente, una vez aprobada las dimensiones aéreas y marítimas de la PESD.

⁶² En Europa Central y Oriental así como en la región báltica, y en paralelo a las FADUEO, se ha procedido a crear otras fuerzas armadas en el marco regional o, cuanto menos, capacitadas para actuar en el territorio europeo frente a una crisis internacional de forma rápida. Todas estas Fuerzas encuentran su origen en Acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales, dentro de una política de defensa nacional tendente a la aproximación de los Estados para evitar conflictos en el futuro. Así tenemos el Ejército Multinacional del Nordeste (Alemania, Dinamarca y Polonia); la Fuerza Operacional Aérea Desplazable del Benelux; el Grupo Naval Báltico; el Batallón Húngaro-Rumano; la Brigada Nórdica de Mantenimiento de la Paz; el Batallón Nórdico de Logística (NORBAT); el Batallón Báltico (BALTBAT), formado por Estonia, Letonia y Lituania, con el apoyo activo de Dinamarca, Finlandia, Noruega, Reino Unido y Suecia, y siendo Partes asociadas Alemania, Estados Unidos, Francia y Países Bajos; el Batallón Polaco-Ucraniano; la Brigada Multinacional de Reacción Rápida de Naciones Unidas (*UN Stand-By Forces High Readiness Brigade*-SHIRBRIG); el Batallón Lituano-Polaco; la Brigada Multinacional de Europa Sudoriental (*South-East European Brigade*-SEEBRIG); la Fuerza Multinacional

Cuarteles Generales estables de las FADUEO deben constituir los primeros centros de operaciones de futuras acciones militares de la UE, tal y como se ha puesto de relieve con ocasión de la operación militar *Concordia* de la UE en la Antigua República Yugoslava de Macedonia⁶³.

Con todo, vemos que la posible asimetría respecto del futuro cuerpo armado común europeo con las FADUEO desaparece desde el momento en el que se proceda a su absorción. Así, la sustitución de la UEO en beneficio de la UE va en paralelo con la asunción de estas fuerzas multinacionales europeas, en un intento de dotar de coherencia y capacidad a las acciones de gestión de crisis por parte de los Estados europeos. Además, la creación de un cuerpo común europeo puede provocar un importante impacto institucional, en particular en cuanto representa un primer paso hacia una integración de las cuestiones relativas a la seguridad y la defensa en las políticas comunitarias.

No obstante, es necesario buscar fórmulas de coordinación con las fuerzas existentes en el ámbito de la Alianza, siendo la más relevante para nuestro estudio la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN (FRO)⁶⁴. La finalidad es evitar cualquier aspecto de divergencia y solapamiento operacional entre todas ellas⁶⁵. La FRO fue creada en la Cumbre aliada celebrada en Praga en

Terrestre (Eslovenia, Hungría e Italia); y el Batallón Multinacional del Cuerpo de Ingenieros (TISZA) compuesto por Eslovaquia, Hungría, Rumania y Ucrania. Ver, en general, Doc. de l'Assemblée de l'UEO, nº 1468, Les forces armées européennes, 12.06.1995; Doc. de l'Assemblée de l'UEO, nº 1668, Une force européenne de réaction aux crises, 10.11.1999; Doc. de l'Assemblée de l'UEO, núm. 1804, Les forces multinationales européennes, 13.11.2002. Igualmente, Instrumento de ratificación del Acuerdo entre los Estados participantes en la Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Despliegue Rápido para operaciones de la ONU referente al estatuto de sus fuerzas (SHIRBRIG), hecho en Copenhague el 13.12.2001, *BOE*, nº 52, 02.03.2006.

⁶³ De este modo, Eurofor sustituyó a Francia en las responsabilidades de Estado marco a nivel de Cuartel General de las Fuerzas con ocasión de la ampliación de la operación *Concordia*, en julio de 2003. Ver, Decisión 2003/563/PESC, relativa a la ampliación de la operación militar de la Unión Europea en la antigua República Yugoslava de Macedonia, *DOUE*, L 190, 30.07.2003, pgs. 20-21.

⁶⁴ Las otras fuerzas de la OTAN son el *Cuerpo de Reacción Rápida del Mando Aliado en Europa* (ARRC) y el *Batallón Multinacional Nuclear, Radiológico, Biológico y Químico* (NRBQ) de Defensa. A ellas habría que añadir, en sus ámbitos determinados, la *Fuerza Aérea de Alerta Temprana* (NATO Airborne Early Warning Force-NAEWF), la *Fuerza Naval de Apoyo y Asalto* (Naval Striking and Support Forces NATO-STRIKFORNATO), la *Fuerza Naval Permanente en el Atlántico* (Standing Naval Force Atlantic-STANAVFORLANT) y la *Fuerza Naval Permanente en el Mediterráneo* (Standing Naval Force Mediterranean-STANAVFORMED), reconvertida esta última desde enero de 2005 en *Standing Nato Response Force Maritime Group 2-SNMG2*. Finalmente, tenemos las fuerzas OTAN declaradas igualmente a disposición de la UEO: la *División Multinacional Central*; el *Primer Cuerpo Germano-Holandés*; la *Fuerza Anfibia Hispano-Italiana* (FAHI/SIAF); y la *Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa*. Fuente: www.nato.int.

⁶⁵ En general, ver, BISCOP, S. «NATO, ESDP and the Riga Summit: no transformation without re-equilibration», *Egmont Paper* 11, may 2006; HEISE, V. «Pooling of Sovereignty-a New Approach», en, BISCOP, S. (ed.), «E Pluribus Unum?...», *loc. cit.*, pgs. 43-52, en pgs. 47-48; LINDSTROM, G., «Enter the EU...», *loc. cit.*, pgs. 45-50; RIGGIO, D., «EU NATO Cooperation and Complementary between the Rapid Reaction Forces», *The International Spectator*, 2003, vol. XXXVIII, núm. 3, pgs. 47-60.

noviembre de 2002, y ha sido declarada operativa en 2007⁶⁶. El mando de esta Fuerza se basa en una rotación de Estados mayores nacionales, de acuerdo con el concepto de *Estado marco*, y bajo el control estratégico del Comandante Supremo Aliado en Europa (*Supreme Allied Commander Europe-SACEUR*)⁶⁷. Las misiones que pueden desarrollar las FRO son muy variadas, pudiendo actuar en el ámbito terrestre, marítimo y aéreo. Así, podrán llevar a cabo operaciones en un escenario de oposición a la entrada de fuerzas beligerantes extranjeras; gestión de consecuencias (incluida en una situación de amenaza nuclear, radiológica, biológica y química); operaciones de respuesta a las crisis, incluidas las operaciones de imposición a la paz; operaciones de embargo (marítimo, terrestre y operaciones de prohibición aérea); operaciones que impliquen un compromiso apropiado y una disuasión graduada; operaciones de prohibición marítima y de retirada de minas; y rescate de nacionales. En definitiva, podemos hablar de unas misiones de tipo *Petersberg* reforzadas, por lo que surge la cuestión sobre su posible compatibilidad respecto a la *Fuerza de Reacción Rápida* de la UE y las *Agrupaciones Tácticas*, visto, además, lo referido a la similitud en cuanto a la organización y operatividad de las fuerzas.

Debemos partir de la necesidad de que las Fuerzas de la UE –*Fuerza de Reacción Rápida* y *Agrupaciones Tácticas*–, por un lado, y las FRO de la Alianza, por otro, deben ser fuerzas complementarias y compatibles, pero nunca concurrentes, pues ello afectaría a todos los esfuerzos europeos de los últimos diez años. A causa de esto, son necesarias unas relaciones entre ambas Organizaciones más estrechas y operativas, lo cual viene propiciado actualmente por su aproximación a nivel de Estados miembros tras la ampliación de mayo de 2004 y enero de 2007⁶⁸. Por otra parte, las FRO no se encuentran en concurrencia con el *Objetivo Principal* de la UE adoptado en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999. De este modo, los 21.000 soldados de la fuerza atlántica formarían parte de los 60.000 hombres de la fuerza europea.

⁶⁶ Sobre la FRO, ver, QUILLE, G. et alii, «An Action Plan for European Defence...», op. cit., pgs. 37-48. Igualmente, Déclaration du Sommet de Prague, 21.11.2002, Communiqué de presse (2002)127, www.nato.int; Doc. de l'Assemblée de l'UEO, n° 1825, L'objectif global de l'UE et la Force de réaction de l'OTAN (FRO), 13.05.2003; Doc. Assemblée de l'UEO, n° 1953, Les forces terrestres européennes dans les opérations d'intervention extérieure, 22.11.2006.

⁶⁷ La FRO, ideada como medio eficaz en la lucha contra el terrorismo internacional, debe ser capaz de llevar a cabo operaciones de larga duración por todo el mundo y que conlleven elementos terrestres, marítimos y aéreos. De este modo, debe contar con unos 21.000 hombres, procedentes de fuerzas nacionales identificadas en una conferencia de generación de fuerzas, y puede ser desplazable, en línea con las Agrupaciones Tácticas de la UE, entre 5-30 días fuera de zona, pudiendo hacer frente en una zona hostil y de combatir durante un período de 30 días.

⁶⁸ De este modo, Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, República Checa, Polonia y Rumania, se han convertido en Estados miembros de la UE, mientras que Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania han pasado a ser nuevos miembros de la OTAN.

Respecto al *Objetivo Principal* para 2010, las FRO recurrirán a las *Agrupaciones Tácticas* para completar sus componentes terrestres⁶⁹.

La aproximación operacional entre la UE, a través de la PESD, y la defensa atlántica es inevitable, pero no debe llegar a ser una relación de subordinación y dependencia, debiendo estar sujeto el recurso a uno u otro contingente a una apreciación política. En la mejor de las hipótesis, nos hallaremos ante una rotación de unidades europeas de una fuerza a otra, sin perjuicio de las dos estructuras y de su desarrollo, tal y como se pone de manifiesto en la operación *Concordia* de la UE, sustituta de la operación *Allied Harmony* de la OTAN y en la operación militar *Althea* en Bosnia y Herzegovina que ha reemplazado a la SFOR. Se podría efectuar una división de tareas (*burden sharing*) según los objetivos a alcanzar, pero la coparticipación y la complementariedad deben estar en la base de la misma. Por otra parte, tanto las FRO como las distintas fuerzas al servicio de la UE, deben ser constituidas a partir de una reserva de fuerza única abastecida por los Estados miembros, por lo que toda mejora obtenida para la preparación o el entrenamiento en uno u otro caso será beneficiosa para las dos.

En nuestra opinión, a largo plazo únicamente existirá un solo cuerpo armado común europeo, que debe actuar bajo los auspicios de la OTAN o de la UE según una división de tareas basada en criterios de oportunidad política por parte de los Estados. En un primer momento, y ante la falta de medios y capacidades suficientes por parte de la UE para activar el conjunto de las operaciones *Petersberg*, esta división de funciones puede provocar una mayor intervención de la Alianza en detrimento de la UE. Para evitar esta situación, es necesaria una mayor sinergia entre ambas Organizaciones ante una operación militar. En efecto, por una parte la OTAN dispone de medios y capacidades militares mucho más desarrollados que los existentes en el seno de la UE, los cuales son cedidos a partir de los Acuerdos «Berlín Plus». Por otra, nos encontramos con que la UE posee determinados instrumentos de gestión civil de crisis de los que carece la Alianza⁷⁰. Debería procederse a una intervención conjunta en todo caso ante una crisis internacional, be-

⁶⁹ Sobre la compatibilidad entre las Fuerzas, ver, BISCOP, S. «NATO, ESDP and the Riga Summit...», *op. cit.*, pg. 18; CeMiSS-CDS, *The European Rapid Reaction Force and the NATO Reaction Force: compatibilities and choices*, CeMiSS, Rubbettino, Roma, 2004, pgs. 51-60; HAINE, J.-Y., «La PESD y la OTAN», en, GNESOTTO, N. (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea... cit.*, pgs. 143-157, en pg. 155; MÖLLING, C., «EU Battle Groups 2007:...», *op. cit.*, pg. 10; QUILLE, G. et alii, «An Action Plan for European Defence...», *op. cit.*, pgs. 52-53. Igualmente, Anexo I del Anexo, Declaración ministerial sobre las capacidades militares europeas. Conferencia de compromisos de capacidades militares, del Informe de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 16062/04, 13.12.2004), presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2004, *Bol. UE*, núm. 12-2004, puntos I.1 y ss.

⁷⁰ De hecho a partir de la Cumbre Atlántica celebrada en Riga en noviembre de 2006, se ha vislumbrado la posibilidad de un mecanismo «Berlín Plus» a la inversa, por la cual la OTAN podría recurrir a medios y capacidades civiles de la UE para llevar a cabo operaciones no-artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Ver, BISCOP, S. «NATO, ESDP and the Riga Summit...», *op. cit.*, pg. 20.

neficiándose, igualmente, de la aproximación actual de la composición entre ambas Organizaciones⁷¹. Un primer avance de lo propugnado en estas líneas, lo encontramos con los procedimientos ya establecidos de cooperación y consulta entre ambas Organizaciones para el caso de operaciones dirigidas por la UE con medios y recursos de la Alianza⁷². La finalidad última sería obtener una única fuerza europea, la cual fuera flexible y contara con medios y capacidades suficientes para hacer frente a las amenazas a la seguridad internacional de forma rápida y eficaz.

IV. CONCLUSIONES

La consecución de la Política Europea de Seguridad y Defensa en los últimos años ha representado un gran salto cualitativo en la gestión de crisis internacionales por parte de la UE. En efecto, la voluntad política de los Estados miembros de reforzar sus capacidades operativas, ha situado a la Unión en un lugar predominante en las labores de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. De forma específica, se ha promovido la creación de fuerzas armadas europeas que estuvieran en todo momento disponibles para poder actuar en un corto intervalo de tiempo y ante situaciones urgentes de crisis. Así, hemos analizado los cuerpos multinacionales europeos creados en los noventa y las fuerzas que han surgido desde la propia PESD, como la *Fuerza de Reacción Rápida* y las *Agrupaciones Tácticas*. Todas estas fuerzas han seguido un «modelo europeo», el cual conlleva que estemos ante contingentes armados no permanentes y en donde los Estados mantienen el control sobre sus elementos nacionales, siendo cedidos, únicamente, previa decisión de los Gobiernos. Cabe preguntarse sobre la eficacia y viabilidad de esta multiplicación de efectivos, máxime cuando está prevista

⁷¹ De este modo, en el seno del Estado Mayor de la UE (EMUE) se ha creado una célula civil-militar y un Centro de operaciones, este último con capacidad operativa desde el 01.01.2007. Igualmente, se ha creado una célula del EMUE en el Cuartel General Supremo de la OTAN para Europa y se ha invitado a la Alianza a que instale una unidad de enlace en el EMUE. Ver, «Défense européenne: consultation OTAN/UE, planification, et opérations», 15.12.2003, disponible en www.consilium.europa.eu; Doc. Consejo 13990/04, European Defence NATO/EU Consultation, Planning and Operations, 28.01.2005. Igualmente, GRANT, C., «Reviving European Defence Cooperation», *NATO Review*, 2003, nº 4; KHOL, R., «Civil-military Co-ordination in EU crisis management», en, NOWAK, A. (ed.), «Civilian crisis management:...», op. cit., pgs. 123-138; QUILLE, G., GASPARRINI, G., MENOTTI, R., PIROZZI, N., «Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell», *ISIS-CeMiSS Report*, Brussels, june 2006, www.isis-europe.org.

⁷² Ver, Anexo VII del Anexo VI, Dispositivos permanentes para las consultas y la cooperación UE/OTAN, Conclusiones de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 14056/2/00 REV 2, 04.12.2000), presentadas en el Consejo Europeo de Niza, diciembre de 2000, Bol. UE, núm. 12-2000, puntos I.2 y ss. Asimismo, ÁLVAREZ VERDUGO, M., «La relación de cooperación y consulta entre la UE y la OTAN», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, vol. 12, pgs. 471-487, en pgs. 480-484; DUKE, S., *The EU and Crisis Management... cit.*, pgs. 69-74; HAINE, J.-L., «La PESD y la OTAN», op. et loc. cit., pgs. 143-157.

la concreción futura de una *Defensa Común*, la cual sería el marco ideal de un cuerpo armado común bajo mando exclusivamente europeo.

En el presente trabajo, hemos propuesto la creación de dicho cuerpo común, y ello, en paralelo con la progresiva desaparición de la UEO en beneficio de la UE, a través de la asunción de las fuerzas multinacionales existentes actualmente, procediendo a su total absorción a través de la aplicación del mecanismo de *cooperación estructurada permanente* con cláusula *opting out*, y en un intento de dotar de mayor operatividad a los Estados europeos en la gestión de crisis internacionales. Así, la cesión de los contingentes nacionales se haría siempre a la UE, como organización impulsadora, y conllevando, además, la necesaria redefinición de las distintas estructuras militares actuales como «Cuerpo Armado Común Europeo» o «Eurofuerzas». Respecto a las relaciones con la OTAN, el futuro cuerpo armado común europeo, deberá actuar bajo el mando de la Alianza o de la Unión según una división de funciones y de acuerdo a parámetros políticos por parte de los Estados. Estos parámetros estarían basados en consideraciones geográficas, de oportunidad e, incluso, de envergadura de la acción a desarrollar, sin que en ningún caso se limite la capacidad de actuación de las mismas. Estos criterios de división deben ser atribuidos de una naturaleza jurídica vinculante a través de su inclusión en un Acuerdo Internacional a celebrar entre la UE y la OTAN, y en paralelo al Acuerdo ya establecido entre ambas Organizaciones sobre la seguridad de la información⁷³. No obstante, en nuestra opinión queda todavía lograr una mayor sinergia y coherencia entre las políticas nacionales en lo referido a la formación y preparación de los contingentes armados, a través, por ejemplo, de la consecución de un *Libro Blanco de la Defensa Europea*.

Para evitar las posibles reticencias de determinados Estados miembros a la hora de ceder contingentes a las instituciones europeas, hemos propuesto una doble vertiente de actuación de nuestro cuerpo armado común europeo en el marco de una *cooperación estructura permanente*. Así, en una primera vertiente, se procedería a la cesión de fuerzas nacionales, bajo mando único europeo, en caso de acciones de gestión de crisis en la escena internacional, potenciando una política exterior realmente común. De este modo, la fuerza común europea dispondría de una serie de elementos que asimilaran la preparación y el entrenamiento de los diferentes contingentes nacionales. La segunda vertiente se desarrollaría en el ámbito interno o intracomunitario. Con ello, si en las acciones en el contexto internacional se procede a una cesión de los contingentes armados, en el ámbito nacional o estrictamente europeo, los contingentes permanecerían bajo el mando orgánico de los Estados miembros, si bien el mando operacional estaría a cargo de los órganos de la UE, tal y como sucede actualmente en la práctica internacional. Esto implicaría la necesidad de una mayor aproximación estatal en materia de seguridad y defensa, la cual podrá beneficiarse del nuevo papel

⁷³ Decisión 2003/211/PESC, relativa a la celebración del acuerdo entre la UE y la OTAN sobre la seguridad de la información, *DOUE*, L 80, 27.03.2003, pgs. 35-38.

a desempeñar por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Vicepresidente de la Comisión Europea con el Tratado de Lisboa.

En definitiva, la concreción de un cuerpo armado único totalmente europeo y con flexibilidad y capacidad para poder operar en cualquier lugar, constituye un instrumento de innegable eficacia para la gestión de crisis internacionales. Además, representa, a todas luces, un paso importantísimo hacia la integración política europea, fortaleciendo la posición de la UE y beneficiando la consecución de una auténtica política exterior común.