

LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA. EUROFOR Y EUROMARFOR

Por ANÍBAL VILLALBA FERNÁNDEZ

Introducción

El mar Mediterráneo se está convirtiendo en el protagonista de diferentes iniciativas en el marco de la seguridad y la defensa que exceden y complementan a las organizaciones de seguridad existentes.

Dentro de la cooperación hispano-franco-italiana cabe destacar el nacimiento de la Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR) y de la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), iniciativas a las que se sumó Portugal desde el nacimiento de las mismas.

Cabría preguntarse cuáles han sido los cambios en el escenario internacional que han provocado el impulso de la cooperación euromediterránea en el ámbito de la seguridad, para intentar definir si existía una necesidad real de crear nuevas fuerzas en el Mediterráneo.

De esta forma, en un principio, parece que tras la desaparición de la amenaza del Pacto de Varsovia y el desmoronamiento de un equilibrio de poder que exigía a la OTAN el empleo de un importante volumen de fuerzas y recursos, la Alianza Atlántica podría reorientar su estructura hacia los nuevos riesgos multidireccionales, uno de los cuales afecta a su flanco sur.

Por otra parte, hay que considerar la evolución que están manteniendo una parte significativa de países europeos en referencia a la percepción de la seguridad en el teatro europeo, tratando de asumir mayores cotas de res-

ponsabilidad en lo que se ha venido a llamar la «emergencia de la identidad europea de seguridad y defensa», en un escenario que ha sido recogido en Maastricht en el Tratado de la Unión Europea (TUE) en febrero de 1992 y que la Alianza Atlántica ha reconocido oficialmente en la Cumbre de Bruselas de enero del año 1994, donde afirmó:

«Su pleno apoyo al desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa (...) que podrá cristalizar en una defensa común compatible con la de la Alianza Atlántica.»

Es dentro de este espíritu en el que España, Francia, Italia y Portugal crean EUROFOR y EUROMARFOR en el marco de la reunión ministerial de la Unión Europea Occidental (UEO) celebrada en Lisboa en mayo de 1995, en lo que ha supuesto la conformación de una estructura de defensa entre países con una dilatada experiencia de cooperación en este ámbito.

Antecedentes

Los orígenes de estas iniciativas podríamos establecerlos en septiembre del año 1992, cuando en el marco de un ejercicio combinado de evacuación de no combatientes en Francia, con la participación de unidades de Italia y España, los ministros de Defensa de los tres países, ante los intereses compartidos por las tres naciones en el ámbito de la seguridad y con especial vinculación hacia el Mediterráneo, proponen la creación de una fuerza aeromarítima europea preplanificada y no permanente con capacidad de proyección de fuerzas terrestres y aéreas, solicitando a los ministros de la UEO el estudio de esta propuesta por la Célula de Planificación.

Es entonces cuando se inicia el desarrollo de un Plan llamado *Combined Endeavour* que tiene por objetivo el desarrollo de una serie de procedimientos operativos que faciliten la constitución de una fuerza naval para una misión dada.

Este proyecto, al no considerar *a priori* ninguna fuerza específica, ya que habría que dimensionar ésta de acuerdo a las necesidades que emanaran de cada una de las misiones, contó con el recelo primero y el rechazo después de la mayor parte de los miembros de la UEO, que veían cómo la UEO adquiriría un derecho de inspección de sus programas navales sin un objetivo determinado, lo que condujo a la no aceptación del mencionado Plan.

Esta circunstancia puso de manifiesto la diferente percepción que dentro de la UEO tenían sus diversos miembros relativa al compromiso de recur-

sos, humanos y materiales, ante riesgos que se valoraban de forma muy distinta por cada uno de los países, teniendo en cuenta su situación geográfica y sus propios intereses en el campo de la seguridad.

Dada esta situación, que no satisfacía los intereses de Francia, España e Italia, es a iniciativa de esta última nación, en noviembre del año 1993 que se decide la creación de una fuerza terrestre de intervención rápida, y en junio de 1994 completar este dispositivo con una fuerza marítima, estructuras a las que se sumaría Portugal en el momento de su creación en Lisboa, en mayo de 1995, con ocasión de la ya mencionada Reunión Ministerial de la UEO, lo que es significativo desde el punto de vista de la voluntad de adscripción de estas iniciativas en la arquitectura de seguridad europea y su apertura expresa a los demás miembros de la UEO.

De este modo, se decide organizar una fuerza terrestre multinacional, de nivel gran unidad, denominada EUROFOR y una fuerza marítima multinacional, preestructurada, no permanente, con capacidad aeronaval y anfibia, denominada EUROMARFOR, señalándose que ambas fuerzas se desarrollarán paralelamente y que podrán actuar conjuntamente o de forma independiente.

Finalidad y misiones

La finalidad expresada por las naciones fundadoras de estas dos iniciativas políticas, que concurren al mismo objetivo, es la de contribuir al desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa, para lo cual los países firmantes se proponen:

- Contribuir a dotar a Europa de una capacidad militar propia para la proyección de fuerza.
- Ofrecer a los países de la UEO que deseen participar en sus operaciones, una estructura básica multinacional a disposición de la citada Organización.
- Participar, respetando plenamente el contenido de la Declaración de Petersberg, en las iniciativas de los Organismos Internacionales para el mantenimiento de la paz y el desarrollo de la seguridad.

Con respecto a las misiones que se pueden asignar a dichas fuerzas, éstas son las definidas en la declaración ministerial de la UEO de Petersberg, de junio de 1992:

- Misiones humanitarias o de evacuación.
- Misiones de mantenimiento de la paz.

- Misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas operaciones de imposición de la paz.

Señalando expresamente que el cumplimiento de estas misiones no debe comprometer la participación de las unidades de ambas fuerzas en la misión de defensa común en aplicación del artículo V del Tratado de Bruselas modificado y del artículo V del Tratado de Washington.

Marco de empleo

Hay que señalar, en primer lugar, que el empleo de cualquiera de las fuerzas en cumplimiento de las misiones previstas no responde a un modo automático de respuesta, sino que deberá ser fruto de una decisión común de las naciones participantes, ya sea para una intervención en el marco de las naciones firmantes del acuerdo o en el de alguna Organización Internacional.

Tanto EUROFOR como EUROMARFOR han sido declaradas «fuerzas a disposición de la UEO», lo que implica que serán utilizadas prioritariamente en este marco y que sus relaciones con esta Organización se establecerán conforme a lo previsto en el documento «Relaciones entre la UEO y sus fuerzas a disposición» y que en el curso de desarrollo de una crisis se seguirán los procedimientos previstos en el documento «Organización y funcionamiento de la UEO en tiempo de crisis». De este modo, el empleo de ambas fuerzas en el marco de la UEO deberá realizarse teniendo en cuenta las relaciones entre la UEO y la Unión Europea (UE) y en particular el papel de la UEO como componente de defensa de la UE.

También se contempla el empleo de ambas fuerzas en el marco de la OTAN, con la finalidad de fortalecer el pilar europeo de la Alianza, puntualizándose que las condiciones de esta contribución se establecerán en el marco de un documento general de los gobiernos de las naciones que constituyen ambas fuerzas aprobado por el Consejo del Atlántico Norte.

De igual modo, se extiende el posible empleo de las fuerzas a la aplicación de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, decisiones de la Organización para Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) o, eventualmente, de otras Organizaciones Internacionales.

Ante los problemas que originan estas posibles dependencias y la dificultad de conjugar adecuadamente los mecanismos de decisión en el seno de EUROFOR y EUROMARFOR se ha optado por la creación de un

Comité Interministerial de alto nivel (Defensa-Asuntos Exteriores) para garantizar la coordinación político-militar, fijar las condiciones de empleo de las fuerzas y dar las correspondientes directivas a los comandantes de las mismas. Este Comité se ocupará igualmente de definir las condiciones de empleo de las fuerzas por parte de la UEO, la OTAN y demás Organizaciones Internacionales.

De esta forma, se desprende que EUROFOR y EUROMARFOR podrán actuar tanto como fuerzas de la UEO, en cuyo caso intervendrán en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, o como fuerzas a disposición de la OTAN en el seno de la Alianza Atlántica, sin descartar la posibilidad de participar en coordinación con otros organismos como la ONU o la OSCE.

EUROFOR

Cometidos

En el marco de las misiones citadas y que son comunes a las dos estructuras, EUROFOR puede ser empleada, en particular, en los siguientes cometidos:

- Asistencia a la población en caso de crisis o en otras situaciones de emergencia.
- Evacuación.
- Misiones de prevención de crisis.
- Interposición entre partes en conflicto.
- Vigilancia y control de zonas.
- Proyección de fuerzas, para cumplir misiones específicas.

Organización del mando

El comandante de EUROFOR será responsable del planeamiento operativo y logístico, así como del adiestramiento y de la administración de los recursos propios. A este fin dispondrá de un Estado Mayor permanente y de un cuartel general.

EUROFOR dispondrá, desde tiempo de paz, de una estructura de mando permanente, dotada de un Estado Mayor multinacional y con capacidad de operar a nivel conjunto, debiendo configurarse de tal forma que responda a las necesidades de una elevada movilidad y capacidad de proyección lejana.

Este Estado Mayor deberá estructurarse de forma que, en caso de necesidad pueda ser reforzado para constituir, de acuerdo con los procedimientos de la UEO, el puesto de mando de la fuerza o el puesto de mando de la operación para operaciones de entidad limitada o para contribuir a la constitución de otro puesto de mando multinacional.

Cuando el Estado Mayor de EUROFOR se active como puesto de mando de la fuerza, debe tener capacidad para ser proyectado al teatro de operaciones para dirigir esencialmente la actuación de la fuerza terrestre, que podrá disponer además del apoyo marítimo y aéreo necesario.

Cuando el Estado Mayor se active como puesto de mando de la operación, su jefe asegurará la conexión entre el nivel político o político-militar, según los casos, y el comandante de la fuerza, para lo cual podrá actuar basándose en la infraestructura de tiempo de paz.

Las funciones que tiene asignado el Estado Mayor son:

- La elaboración de planes operativos.
- La participación en la determinación de los objetivos de adiestramiento y logísticos básicos (cuyos niveles mínimos serán previamente acordados por las naciones participantes) que las unidades deben alcanzar bajo responsabilidad nacional, así como la determinación de los objetivos propios de la fuerza.
- La preparación y ejecución de ejercicios periódicos para verificar, entre otros, que los objetivos de adiestramiento y logísticos previstos se han conseguido.
- La preparación y, si es necesario, la conducción de las operaciones.

Para que el Estado Mayor pueda desarrollar estas funciones asignadas se ha estimado que debe tener las siguientes capacidades:

- Desplegar rápidamente elementos avanzados con un breve preaviso.
- Ampliar su estructura con el refuerzo de los medios multinacionales e interejércitos adecuados a la exigencia específica.
- Proyectarse en el teatro de operaciones, en caso de que deba actuar como puesto de mando de la fuerza.
- Planear y conducir operaciones en las cuales participen fuerzas terrestres hasta un nivel de división.
- Cooperar con otros elementos, militares y no militares.

Organización de la fuerza

Las unidades que constituyen EUROFOR serán fuerzas «en llamada» *on call*. De tal forma que cada nación participante deberá identificarlas perió-

dicamente en términos de capacidad, si bien la designación nominal efectiva se efectuará cuando se considere oportuno.

Es interesante señalar que cada nación posee plena libertad para decidir la participación de sus unidades dentro de EUROFOR, lo que 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.

Hay que tener en cuenta que, dada la disponibilidad primera de EUROFOR para trabajar en el marco de la UEO, la fuerza deberá tener capacidad para integrar las contribuciones que pudieran ofrecer otras naciones de la UEO.

Un aspecto interesante, dada la carencia de medios de la UEO, consiste en que en función de la misión, las naciones participantes o el Consejo de la UEO pueden examinar la posibilidad de solicitar a la OTAN la puesta a disposición de EUROFOR de medios y capacidades pertenecientes a la Alianza.

Está previsto que EUROFOR proporcione una capacidad terrestre de reacción rápida, con fuerzas fácilmente desplegadas y con un nivel de disponibilidad adecuado a las misiones que se desarrollen independientemente o de forma conjunta con EUROMARFOR. Además, EUROFOR debe constituirse de forma tal que sea capaz de actuar, caso necesario, junto con otras «fuerzas a disposición de la UEO», entre ellas el Cuerpo de Ejército europeo.

Dada la característica de la libertad del tipo de unidades que puede proporcionar cada una de las naciones, es necesario que éstas definan las capacidades que están dispuestas a poner a disposición de EUROFOR, determinando su tipo y entidad (unidades y materiales principales), de tal manera que cuando la fuerza sea designada para participar en un ejercicio u operación las naciones deberán poner a su disposición las capacidades necesarias y designar las unidades que participarán.

Debido a esas especificidades y limitaciones se ha decidido organizar la fuerza mediante módulos que se constituirían en una unidad, dando forma a una estructura adecuada a la misión asignada, para llegar a constituir una gran unidad tipo división ligera.

Para cada una de las naciones participantes, la necesidad de tener que alcanzar las capacidades necesarias desde el punto de vista operativo

implica que se «mantenga a disposición» un volumen de fuerzas capaz de constituir como máximo un módulo de nivel brigada, aunque no sea posible conocer de antemano el tipo de necesidad operativa requerida.

La tendencia que se observa es que en la mayor parte de los casos previstos se considera como idóneo un conjunto compuesto de un Estado Mayor de Brigada, una unidad de cuartel general, una Unidad de Transmisiones, un Batallón de Infantería, un Batallón de Ingenieros, un Grupo Logístico y un elemento aeromóvil. Además las naciones participantes deberán proporcionar módulos especializados según las características específicas del tipo de misión encomendada.

EUROMARFOR

Cometidos

En el marco de las misiones *Petersberg* citadas, EUROMARFOR puede ser empleada, en particular, en una serie de cometidos que son los definidos en el plan vigente de constitución y despliegue de fuerzas marítimas de la UEO, utilizando para su ejecución los procedimientos UEO y OTAN en vigor. Estos cometidos son los siguientes:

- De carácter humanitario, asistencia en catástrofes, búsqueda y rescate.
- Operaciones de evacuación.
- Vigilancia y obtención de información.
- Despliegue preventivo.
- Policía marítima.
- Control del mar en una zona de crisis, incluyendo imposición de cuarentena, embargo y sanciones.
- Protección de rutas marítimas y tráfico mercante.
- Proyección del poder naval.
- Apoyo logístico y médico.
- Apoyo de mando y control.
- Apoyo anfibia.
- Operaciones de medidas contraminas y operaciones en aguas costeras.

Organización del mando

Se ha querido que la estructura de mando de EUROMARFOR refleje el carácter no permanente de la misma, de esta forma se han articulado dos niveles de mando, el Comandante (COMEUROMARFOR) y el Comandante Táctico (COMTACEUROMARFOR).

El COMEUROMARFOR se designará mediante turno anual entre las autoridades navales de las naciones participantes.

Dadas las características de esta fuerza preestructurada y no permanente hay que diferenciar los diferentes cometidos atendiendo a que la fuerza se encuentre o no activada.

Atendiendo a este criterio, el COMEUROMARFOR, cuando la fuerza no se encuentre activada, deberá encargarse de la preparación y activación de la fuerza, dando cuenta al Comité Interministerial. Siendo de su responsabilidad:

- Asegurar el planeamiento operativo en conjunción con los organismos de planeamiento nacional, Célula de Planeamiento de la UEO y otras organizaciones.
- Participar en la definición de los objetivos de adiestramiento específicos de EUROMARFOR.
- Participar en la definición de las necesidades logísticas necesarias para el apoyo a la fuerza durante su despliegue.
- Asegurar el planeamiento y el análisis de los ejercicios específicos de EUROMARFOR.
- Redactar y actualizar, según las necesidades, los procedimientos operativos de la fuerza.
- Establecer, cuando sea necesario, las relaciones con los comandantes de otras fuerzas multinacionales, en particular con el comandante de EUROFOR, con la finalidad de preparar las actividades conjuntas previstas.
- Tener actualizada la lista de unidades susceptibles de constituir EUROMARFOR en caso de activación.
- Consultar con las otras autoridades navales nacionales con el fin de tratar de alcanzar los niveles de fuerza requeridos para cumplir sus cometidos específicos.

En caso de activación de la fuerza para adiestramiento o para una operación real, el COMEUROMARFOR recibirá el control operativo de las unidades de la misma, además podrá ser designado comandante de la operación o comandante de la fuerza. Caso de que estas responsabilidades citadas fueran asumidas por otras autoridades, el COMEUROMARFOR les proporcionará el apoyo necesario de personal de Estado Mayor y realizará la oportuna transferencia de autoridad operativa.

En el siguiente nivel de mando, cuando la fuerza sea activada, para adiestramiento o para una operación real, el Comité Interministerial de alto nivel

designará la nación que proporcionará el COMTACEUROMARFOR, que será un oficial naval, siendo el criterio general para su nombramiento ser de la misma nacionalidad que el COMEUROMARFOR.

Organización de la fuerza

EUROMARFOR es una fuerza preestructurada, por consiguiente, para el cumplimiento de cada uno de los cometidos, las naciones participantes establecerán, de común acuerdo, la organización, la entidad tipo de la fuerza y las necesidades logísticas correspondientes.

Debido a esta circunstancia y en función de los informes recibidos de las naciones participantes, el COMEUROMARFOR deberá mantener actualizada la lista de unidades a disposición de la fuerza, que cada país miembro deberá identificar periódicamente en número y tipo para ejecutar los cometidos que se le puedan asignar. No obstante, cada nación mantendrá plena libertad para decidir la participación de sus unidades en EUROMARFOR.

Al igual que sucede con EUROFOR, en caso de empleo de EUROMARFOR bajo mando UEO, la fuerza deberá tener capacidad para integrar las contribuciones de otras naciones de la UEO, a las que esta fuerza marítima está abierta para el empleo. Además, EUROMARFOR deberá estar preparada para actuar, en caso necesario con otras «fuerzas a disposición de la UEO».

En función de la misión, las naciones participantes o el Consejo de la UEO valorarán la posibilidad de solicitar a la OTAN la puesta a disposición de medios y capacidades pertenecientes a la Alianza.

Aunque como se ha mencionado la composición de la fuerza variará según el cometido asignado, se estima que una estructura tipo podría estar conformada por un portaaviones, de cuatro a seis escoltas, una fuerza de desembarco de entidad máxima brigada, buques anfibios en número y clase adecuados para la fuerza de desembarco y un buque de apoyo logístico, de igual modo, cuando la naturaleza del cometido lo requiera se emplearán aviones de patrulla marítima, buques de guerra de minas, submarinos u otro tipo de unidades navales.

Conclusiones

La cooperación hispano-franco-italiana en los campos de la seguridad y la defensa ha tenido un largo recorrido enmarcado en diferentes acuerdos

bilaterales que han permitido el intercambio de información y la realización de numerosos ejercicios.

Esta cooperación se había incrementado en gran medida en los últimos años debido a los cambios en la escena internacional que transformaron un mundo bipolar en un escenario en el que los riesgos se convertían en multidireccionales, adoptando diferentes formas entre las que cabría destacar los nacionalismos racionales, la proliferación, los movimientos migratorios, los problemas de los refugiados y el terrorismo entre otras.

La percepción de la seguridad entre estos tres países mediterráneos de Europa Occidental ha caminado de modo parejo entre unos socios que forman parte de las mismas estructuras de seguridad y defensa y que además comparten unos intereses muy parecidos, que a menudo no han sido apreciados de igual forma por otras naciones de la comunidad occidental de defensa.

De otro lado, la emergente identidad europea de defensa ha ido profundizando en el Viejo Continente de tal modo que hoy en día se acepta, en mayor o menor medida por todos los aliados.

Es en este escenario en el que hay que encuadrar la iniciativa de España, Francia e Italia, a la que se adhirió Portugal, de crear unas nuevas fuerzas que recogieran estas sensibilidades, proporcionando un marco que estructurara esta voluntad de cooperación.

De esta forma nacen la EUROFOR y la EUROMARFOR, destinadas a desempeñar las misiones especificadas en la Declaración de Petersberg y abiertas a los demás miembros de la UEO, teniendo previsto poder ser utilizadas en el marco de la UEO, pero también bajo la bandera de la OTAN, OSCE, ONU y otros Organismos Internacionales.

No obstante esta vocación de empleo, me parece oportuno destacar el llamamiento expreso a que el cumplimiento de estas misiones no debe comprometer la participación de las unidades de ambas fuerzas en la misión de defensa común en aplicación del artículo V del Tratado de Bruselas modificado y del artículo V del Tratado de Washington, verdadera *alma máter* de la defensa en Europa.

El sistema adoptado de unidades *on call*, si bien tiene el inconveniente de que los comandantes de las fuerzas no pueden disponer de las unidades de modo permanente, lo que aumenta en gran medida los problemas de adiestramiento y coordinación, se antoja razonable en un escenario de

seguridad europeo saturado de organizaciones defensivas, que en unas ocasiones se complementan pero que en otras dan la impresión de asumir los mismos cometidos, lo que genera una dispersión en el esfuerzo colectivo de la seguridad.

Respecto al hecho de que cada nación posea plena libertad para decidir la participación de sus unidades dentro de EUROFOR, esta circunstancia 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, por lo cual parece conveniente a este efecto y para conseguir un adecuado adiestramiento de las unidades, efectuar una designación más precisa de las unidades que van a componer EUROFOR y EUROMARFOR aunque sigan estando *on call*.

También cabe cuestionarse la eficacia que puede tener el órgano de dirección de ambas fuerzas, el Comité Interministerial de alto nivel, encargado de fijar las condiciones de empleo de las fuerzas, dar las directivas a los comandantes de las mismas y definir las condiciones de empleo en el marco de la UEO, la OTAN, la ONU, la OSCE y otras Organizaciones Internacionales; tarea que *a priori* no se antoja demasiado sencilla, especialmente cuando existan divergencias en las percepciones de la seguridad o intereses no compartidos entre los cuatro países que constituyen las fuerzas.

Un aspecto por desarrollar, dada la carencia de medios de la UEO, consiste en que en función de la misión, las naciones participantes o el Consejo de la UEO pueden examinar la posibilidad de solicitar a la OTAN la puesta a disposición de EUROFOR de medios y capacidades pertenecientes a la Alianza. Este mecanismo parece bastante adecuado ya que evitaría duplicar unos medios que ya de por sí son limitados.

Cabe concluir que a pesar de los evidentes problemas de coordinación que surgirán en el futuro, la creación de EUROFOR y EUROMARFOR ha supuesto la profundización en el desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa, de tal forma que las naciones europeas van tomando la senda decidida de la adquisición de mayores cotas de responsabilidad en su seguridad.