



Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado»
de investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa
UNED

ESPAÑA Y LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA
PERMANENTE DE LA UNIÓN EUROPEA:
EL «MANDO SANITARIO EUROPEO»

SPAIN AND THE EUROPEAN UNION
PERMANENT STRUCTURED COOPERATION:
THE «EUROPEAN MEDICAL COMMAND»

Alberto Hernández Abadía de Barbará

Trabajo Final del Máster en Paz, Seguridad y Defensa. IUGM, UNED

Febrero 2020

Alberto Hernández Abadía de Barbará

Coronel Médico. Especialista en Medicina Intensiva. Doctor en Medicina. Diplomado en Estado Mayor. Máster en Gestión Sanitaria (UNED).

Destino actual:

Vocal asesor.

Gabinete Técnico del Subsecretario. Subsecretaría del Ministerio de Defensa.

Colonel Medical Corp. Critical Care Specialist. MD, PhD, Mgst

Staff Medical Officer. Master on Business Medical Administration.

Present Assignment:

Adviser.

Undersecretary Technical Office. Ministry of Defence Undersecretaryship.

RESUMEN:

Este trabajo analiza la posible contribución de la PESCO y de otros componentes de la UE para que alcance el objetivo de su autonomía estratégica en lo que a seguridad y defensa se refiere, y las repercusiones que puede tener para España su participación en la PESCO, centrándose principalmente en el proyecto *European Medical Command* de la PESCO y en el Apoyo Sanitario a Operaciones/Misiones.

ABSTRACT:

This document is an analysis about the contribution from PESCO and other UE components, to arise its Strategic Autonomy on Security and Defence and the national consequences of the Spanish integration in the PESCO, focusing mainly on the European Medical Command project and on the Medical Support to Operations/Missions.

PALABRAS CLAVE: España, Unión Europea, Seguridad y Defensa, PESC, PCSD, Cooperación Estructurada Permanente, PESCO, CDP, EDF, CARD, Autonomía Estratégica, EDA, Mando Sanitario Europeo, EMC, Centro Multinacional de Coordinación Sanitaria y MMCC.

KEYWORDS: Spain, European Union, Security and Defence, CFSP, CSDP, Permanent Structured Cooperation, PESCO, CDP, EDF, CARD, EDA, Strategic Autonomy, European Medical Command, EMC, Multinational Medical Coordination Centre and MMCC.

ÍNDICE:

- 1. PREFACIO DEL AUTOR**
- 2. LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS**
- 3. INTRODUCCIÓN: HIPÓTESIS**
- 4. LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UE EN SEGURIDAD Y DEFENSA**
- 5. LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE DE LA UE (PESCO) Y LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA**
 - 5.1. LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE**
 - 5.2. PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN LA PESCO**
- 6. EL EUROPEAN MEDICAL COMMAND Y EL MULTINATIONAL MEDICAL COORDINATION CENTRE**
 - 6.1. EL MMCC/EMC: COMPOSICIÓN Y OBJETIVOS.**
 - 6.2. PARTICIPACIÓN NACIONAL EN EL MMCC/EMC**
- 7. CONCLUSIONES**
- 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- ANEXO: MARCO CONCEPTUAL DEL MMCC/EMC**

1. PREFACIO DEL AUTOR:

«La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan»

Robert Schuman.

Discurso de la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). 9 de mayo de 1950.

La elección de un tema concreto (dentro de los posibles) como Trabajo de Fin de Máster, no ha sido fácil. Reconozco haber tenido durante años una relación profesional mucho mayor con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que con la Unión Europea (UE). Con esta última tuve la oportunidad de trabajar en un proyecto de la Agencia Espacial Europea (ESA), durante tres años, pero posteriormente, cuando me convertí en alumno del Curso de Estado Mayor de las FAS, fue cuando fui consciente de mi necesidad de profundizar en el conocimiento de la estructura de la UE y de su funcionamiento. Por el contrario, el trabajar habitualmente con el componente militar de la OTAN y haber participado en operaciones de mantenimiento de paz (no de la UE), me hacía más conocedor de esa Organización, en especial de su estructura militar.

Mayor conocimiento sobre la UE me permitió también ser más consciente de su importancia y en especial de su trascendencia para España. No me cabe duda que la Unión es la clave para la supervivencia de Europa y del bienestar y progreso de sus Estados miembros. Indudablemente la seguridad y la defensa son dos de los pilares básicos que garantizan el desarrollo, es por ello por lo que, siendo europeo y firmemente convencido de que el criterio para poder tomar las decisiones adecuadas debe basarse en el conocimiento, consideré que realizar un trabajo sobre la necesidad de que Europa sea autónoma respecto a su seguridad y su defensa y específicamente en el apoyo sanitario a operaciones, sería una decisión correcta para aplicar todos los conocimientos adquiridos durante el Máster del que este documento es el trabajo final. Muchas gracias a la tutora de este trabajo, a todos mis profesores del Máster, a todo el personal del IUGM, a mi mujer y a todos los que han contribuido a su realización.

2. LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACO: Allied Command Operations (OTAN).

ACT: Allied Command Transformation (OTAN).

AR: Alto/a Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

ARES: Armament Industry European Research Group.

BREXIT: Britain Exit. Salida del Reino Unido de la Unión Europea.

CARD: Coordinated Annual Review on Defence.

CDP: Capability Development Plan.

CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero.

CED: Comunidad Europea de Defensa.

CEE: Comunidad Económica Europea.

CIVCOM: Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis.

COMEDS: Committee of Chiefs of Military Medical Services in NATO.

CPCC: Civilian Planning and Conduct Capability.

CPE: Cooperación Política Europea.

CROC: Crisis Response Operation Core.

C2: Command and Control. Mando y control.

C4ISR: Command, Control, Communications, Computing, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance. Mando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento.

DHSC: Deployment Health Surveillance Capability.

EATC: European Air Traffic Command.

EDA: European Defence Agency.

EDAP: European Defence Action Plan.

EDF: European Defence Fund.

EDIDP: European Defence Industrial Development Programme.

EDTIB: European Defence Technological and Industrial Base.

EEAS: European External Action Service.

EMC: European Medical Command

EEMM: Estados Miembros.

EUMS: European Union Military Staff.

EURATOM: Comunidad Europea de Energía Atómica.

ESA: European Space Agency.

ETEE: Education Training Exercise and Evaluation.

EUGS: European Union Global Strategy.

EUTM: European Union Training Mission.

EUTMCC: European Union Training Mission Competence Centre.

EEUU: Estados Unidos de América.

FNC: Framework Nations Concept.

FOC: Full Operational Capability.

FST: Formación Sanitaria de Tratamiento.

IEEE: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

IOC: Initial Operational Capability.

IPSD: Implementation Plan on Security and Defence

IUGM: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

JESANOP: Jefatura de Sanidad Operativa.

MENA: Middle East North Africa.

MilMedCOE: Military Medicine Centre of Excellence.

MMCC: Multinational Medical Coordination Centre.

MPCC: Military Planning and Conduct Capability.

M2I: Medical Intelligence and Information.

NDPP: NATO Defence Planning Process.

NRBQ: Nuclear Radiológico Biológico Químico.

NSPA: NATO Support and Procurement Agency.

OCCAR: Organisation Conjointe en matière d'Armement.

OISD: Organización Internacional de Seguridad y Defensa.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PADR: Preparatory Action for Defence Research.

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

PECC: Patient Evacuation Coordination Centre.

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.

PESCO: Acrónimo inglés de la Cooperación Estructurada Permanente de la Unión Europea.

PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa.

POW: Programme Of Work.

RIE: Real Instituto Elcano.

SACEUR: Supreme Allied Commander Europe.

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior.

SHAPE: Supreme Headquarter Allied Powers Europe.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

UE: Unión Europea.

UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

UEO: Unión Europea Occidental.

3. INTRODUCCIÓN: HIPÓTESIS

El objetivo de este Trabajo de Fin de Máster es analizar la evolución entre lo establecido en la base jurídica para la creación de la PESCO en el Tratado de la Unión Europea, firmado en Lisboa en 2007 (entrando en vigor en diciembre de 2009) y su lanzamiento efectivo, que no se produjo hasta 2017, así como, su importancia para que la UE alcance la autonomía estratégica respecto a seguridad y defensa, centrándose específicamente en el aspecto del apoyo sanitario a Operaciones/Misiones y en la importancia de una participación nacional activa en el proyecto PESCO denominado “European Medical Command”.

En este documento se analiza el efecto de la PESCO sobre la «defensa europea» y los resultados esperados, fruto del compromiso alcanzado entre los Estados miembro (EEMM) que se han integrado en la PESCO. También se evalúan factores que pueden condicionar el éxito de la PESCO como el Brexit, la tendencia en cuestiones de defensa de la actual administración norteamericana (Donald Trump) y las diferentes expectativas que al respecto tienen los EEMM. Todos estos aspectos configuran una realidad cada día más patente y es que la UE debe alcanzar en algún momento un nivel de capacidad defensiva y de seguridad que dependa exclusivamente de países u organizaciones estrictamente europeos. Lo cual no es óbice para que la UE mantenga y favorezca alianzas estratégicas que refuercen sus capacidades de seguridad y de defensa.

La actualidad y la relevancia de este tema para la seguridad y defensa europeas, tanto para su seguridad interior como para su seguridad exterior (tan vinculadas en la actualidad), son cruciales y la PESCO también puede representar una oportunidad histórica para España, en lo referente a sus relaciones internacionales, que no se puede desaprovechar.

Desde el comienzo de la fase de investigación me surgieron preguntas como la inevitable de si es posible considerar a la PESCO como la herramienta que posibilitará que la UE alcance una auténtica autonomía estratégica en su seguridad y defensa. Para poder responder a esta cuestión es necesario conocer en profundidad los antecedentes de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y los de la propia Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), para de este modo tener la base de conocimiento de su posible evolución.

También se me plantearon interrogantes sobre la repercusión de la PESCO en el aspecto operativo y en las capacidades de seguridad y defensa de los EEMM, así como en la investigación aplicada para el desarrollo y la mejora de estas capacidades.

Por último, y de forma específica para cumplir el objetivo de este trabajo, se realiza la valoración sobre la repercusión de la participación nacional en la PESCO, no sólo en lo referente a la seguridad y la defensa, si no también, en su peso específico dentro de la Unión junto a Alemania, Francia e Italia y, fundamentalmente, en los proyectos de la PESCO relacionados directamente con el apoyo sanitario a operaciones. En este aspecto se deben tener en cuenta factores que han limitado la capacidad nacional de despliegue en los últimos 15 años, como la carencia de suficientes oficiales médicos para cubrir las necesidades operativas, así como, entre otros, la insuficiente presencia de éstos, hasta la fecha, en puestos de las Organizaciones Internacionales de seguridad y defensa (OISD) a las que España pertenece. La participación nacional en el proyecto PESCO «European Medical Command» (EMC) no será la única acción para solucionar las carencias mencionadas, pero sin duda servirá para aumentar y mejorar la presencia de nuestros oficiales del Cuerpo Militar de Sanidad en OISD y, además, puede resultar ser un aliciente más para intentar el ingreso en el Cuerpo (sobre todo en la especialidad fundamental medicina), además de ser otro posible factor de retención de algunos oficiales médicos ante las cada día más interesantes ofertas que realiza la sanidad civil. La participación nacional en el EMC contribuye a alcanzar un modelo de carrera profesional más atractivo, que sirva para paliar los problemas de captación de médicos y de retención de oficiales médicos que han llevado a una situación en que el escaso número de estos últimos se haya convertido en un factor limitante para las operaciones.

El apoyo sanitario se ha convertido en un capacitador crítico para los despliegues de contingentes militares en operaciones. Las sociedades occidentales aceptan difícilmente que se produzcan víctimas entre los soldados que sus respectivos países han enviado para participar en misiones/operaciones de mantenimiento de paz. A esto se suma que el Soporte Vital Avanzado en Combate, las evacuaciones sanitarias y la aproximación de formaciones sanitarias de tratamiento con capacidad quirúrgica a las zonas de combate, hayan reducido el número de muertes potencialmente evitables a porcentajes mínimos. Para determinadas acciones, como las llevadas a cabo por unidades de operaciones especiales, el apoyo sanitario se ha convertido en un factor multiplicador que contribuye

a la capacidad de combate (acción) de estas unidades, de modo que favorece que el mando de la fuerza conserve su libertad de acción.

Alemania ha desarrollado el «*Multinational Medical Coordination Centre (MMCC)*», con diversos objetivos, como el convertir este MMCC en el EMC de la UE y de esta forma asumir el liderazgo del apoyo sanitario en la Unión. El apoyo sanitario a las Operaciones/Misiones se ha convertido en un capacitador crítico (con un efecto multiplicador), de la capacidad de combate de los contingentes desplegados, como se recoge en la Doctrina de Operaciones Especiales de la OTAN. Esto resulta de especial relevancia para nuestro país de cara a sus actuales compromisos en las Misiones y Operaciones en las que participa, fundamentalmente bajo mandato de la UE, la OTAN o la ONU. No se debe obviar tampoco el papel que España debe desempeñar en la Defensa y Seguridad del flanco sur europeo, tanto por su ubicación geográfica, como por su demostrada capacidad de despliegue y el prestigio alcanzado por los contingentes nacionales en estas participaciones. La zona comprendida entre los países africanos de la costa mediterránea, así como por los del Sahel, abarcando desde el Golfo de Guinea hasta el Cuerno de África, va a requerir, con una alta probabilidad, una mayor presencia de fuerzas europeas y, por ende, una mayor participación española. En la mayor parte de ese territorio las instalaciones sanitarias no alcanzan los estándares occidentales y las distancias para alcanzar una asistencia sanitaria de garantía son las mayores que hasta la fecha hemos afrontado en operaciones/misiones. Por todo ello, realizar un trabajo sobre la PESCO, fundamentalmente sobre su componente operativo y en especial en lo referente al apoyo sanitario, me ha motivado especialmente, sobre todo, por las muy importantes repercusiones que puede tener para España.

Me propongo demostrar la siguiente hipótesis:

«La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), es una herramienta fundamental para que la Unión Europea alcance su autonomía estratégica. Esto es de especial importancia para España y, por tanto, nuestra nación debe asumir un puesto principal en el desarrollo de la PESCO, siendo el proyecto «European Medical Command» un claro exponente de ello y de particular relevancia para potenciar una mejor capacidad operativa crítica como el Apoyo Sanitario a operaciones, en el que una participación nacional activa sería muy beneficioso para los intereses nacionales».

El intento de verificar esta hipótesis se ha realizado con la siguiente estructura:

1. El análisis de la necesidad europea de alcanzar una autonomía estratégica respecto a su seguridad y su defensa.
2. Justificación de la existencia de la PESCO. Su inclusión en el Tratado de la Unión Europea y los objetivos que se marcaron alcanzar con su desarrollo.
3. La configuración de la PESCO, alejada de lo que el Tratado y su Protocolo preveían, y los compromisos asumidos por los EEMM. La gobernanza de la PESCO.
4. La participación nacional en la PESCO y sus posibles repercusiones.
5. El proyecto PESCO conocido como Mando Europeo Sanitario (EMC).
6. La trascendencia que para España conllevaría una mayor participación en el EMC, no solo como observador.
7. Finalmente se presentan las conclusiones alcanzadas.

Se adjunta un anexo al documento:

- El marco conceptual del MMCC/EMC.

4. LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UE EN SEGURIDAD Y DEFENSA

En este apartado se realiza un análisis sobre la necesidad que tiene la UE de alcanzar su autonomía estratégica respecto a su seguridad y su defensa. Se comentan las diferentes vertientes del concepto, se revisa el papel de la UE como potencia normativa, de mercado y tradicional y su realidad como actor defensivo. Se describe la multilateralidad geopolítica actual y el importante papel de los Estados Unidos de América respecto a la seguridad y la defensa de la UE. También, se trata la necesidad de las capacidades conjuntas de defensa (UE), así como, las limitaciones en el avance de la PCSD. Se analizan los importantes avances alcanzados desde 2017 con la creación de determinadas capacidades, de nuevas herramientas de financiación y de alineación de capacidades entre los EEMM. Se refiere la crucial relación con la OTAN en el proceso y la necesidad de una mayor cultura europea de defensa y de información de estas necesidades a los europeos. Por último, se tratan iniciativas como la del ejército europeo, como afecta el desarrollo tecnológico a todo este proceso y la repercusión en el ámbito sanitario. Siendo la conclusión que para la UE su autonomía estratégica es un objetivo crucial y esta se medirá por lo que los europeos seamos capaces de hacer sin el apoyo estadounidense¹

La autonomía estratégica se asocia a disponer de las capacidades militares fundamentales para poder realizar acciones (operaciones) sin necesitar el apoyo de otros actores. Este concepto se articula en tres vertientes:

- La política.
- La operativa (fundamentalmente militar).
- La industrial.

La evolución y la identidad de la UE como actor internacional puede sintetizarse, siguiendo a Barbé y otros², en el desarrollo como potencia normativa, como potencia de mercado y como potencia tradicional:

¹ BILLION-GALLAND A, THOMSON A. «European Strategic Autonomy: Stop Talking, Start Planning». European Defence Policy Brief. European Leadership Network. Mayo 2018.

² BARBE, E (2014). «La Unión Europea en las relaciones internacionales». Madrid. *Tecnos*. ISBN: 978-84-309-6268-6.

La UE como Potencia Normativa (*Normative Power Europe*³), tiene como objetivo la consecución de un orden internacional basado en valores universales y utilizando la persuasión. Es la fuerza de sus ideas la que le hace potencia. Es un ejemplo clásico el papel desarrollado en la Organización de las Naciones Unidas en favor de la abolición de la pena de muerte. Europa es un referente mundial respecto a la protección de los derechos humanos y se ha convertido en el actor más potente en ayuda humanitaria. Su modelo social es el ejemplo internacional de convivencia y tolerancia, basado en una ancestral tradición y una reconocida evolución histórica que se basa también en la democracia y las libertades económica y política. Se ha convertido en ejemplo de democracia, justicia y tolerancia, lo que le ha conferido la consideración de referente. La UE es, por ahora, el culmen de los valores citados y, por tanto, ejerce gracias a ello su influencia sobre el resto del mundo.

La UE como Potencia de Mercado (*Market Power Europe*), se refleja en que Europa es un actor capaz de aprovechar la capacidad de atracción y sofisticación reguladora de su mercado interior para externalizar sus políticas interiores. Su objetivo es el extender los marcos regulatorios de su mercado fuera de la UE. Con dos instrumentos, los ideacionales (promocionándose como modelo) y los materiales (ofreciendo incentivos de este tipo). Persigue un mundo a imagen y semejanza de la UE. Un ejemplo de ello es la reforma del sistema de los precios del gas de los países del Este. De máxima importancia y donde la UE coexiste con potentísimos competidores como Estados Unidos y China, además de las economías emergentes que en su mayoría se ubican en Asia. Esta se encuentra muy estrechamente ligada a la tecnología, ante lo que la UE trata de exportar su normativa basada en la calidad y en la defensa del consumidor. La competencia es feroz pero los principios de defensa del consumidor y de garantías de la calidad, conllevan que su modelo sea el deseado por los mercados (y los consumidores), aún a pesar de la competencia despiadada de otros actores. Como se expone en otro apartado de este trabajo, la *European Union Global Strategy* (EUGS) ha conseguido que la UE sea más pragmática y menos idealista y normativista respecto a terceros.

La UE como Potencia Tradicional (*Realist Power Europe*), utiliza sus instrumentos para conseguir objetivos estratégicos en lo estructural (mejorar su posición de poder), o

³ MANNERS, I (2002). «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? ». Canterbury. JCMS 2002 Volume 40. Number 2. Pp 235-258

en lo material (caso de acceso a fuentes energéticas). En las negociaciones internacionales, por ejemplo, en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

La UE también dispone del uso de elementos coercitivos (sanciones a terceros sin legitimación de la ONU, como a Irán y a Siria). La UE no puede renunciar al «*Realist Power Europe*», en lo referente a su seguridad y su defensa. Este es, hasta la fecha, el aspecto que más tiene que desarrollar la UE para mantener, entre otros objetivos, una posición líder en el panorama geoestratégico. Un gigante normativo y comercial, no puede ser un enano político-militar.⁴

Considerar que el papel de la UE debe ser el de una Potencia Civil (concepto definido por François Duchene en 1972), como referente en normativa y sin la capacidad de disponer de un poder militar con capacidad disuasoria es un debate que ha sido zanjado por los acontecimientos. Por ello, en paralelo a la evolución de la PESCO, se produjo una mayor asunción por parte de la UE de sus limitadas competencias en el ámbito de la Defensa.

Otros autores⁵ consideran a la UE como:

«Este actor global, normativo, diplomático y de seguridad, tenía pendiente la puesta en marcha de las previsiones establecidas en el Tratado de Lisboa que permiten considerarlo como un actor defensivo».

Otros analistas han demostrado que el avance en el poder militar de la UE no era contrario, si no complementario, a su calificación como actor civil⁶. Incluso algunos autores califican a la UE como un «actor militar masculino» que proporciona protección⁷.

Tras la caída del muro de Berlín se inició un nuevo orden internacional, con la desaparición de la bipolaridad de EE.UU. y la URSS permaneciendo el primero como hegemon y dando paso también al crecimiento de nuevos actores que alcanzarían posteriormente el nivel de grandes potencias. Esto implicaría el establecimiento de un

⁴ BERTRAM, C. Director de la Fundación Ciencia y Política de Alemania. Entrevista publicada en el diario El País el 10 de agosto de 2003.

⁵ ALDECOA, F. PÉREZ CAVA, P. «La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes». Documento de Trabajo *Opex* N° 94/2018. SEGENPOL. Ministerio de Defensa del Reino de España.

⁶ STAVRIDIS S, FERNANDEZ SOLA N, «What kind of international actor? », en G. Voskopoulos, Il Kouslouvelis (eds.), *Russia, the EU and the US as a security triangle. Action, Interactions and Challenges Ahead*, *Eurasia Publications*, Atenas 2011, pp.23-51

⁷ HOIJTINK, M. MUEHLENHOFF, H. «The European Union as a Masculine Military Power: European Union Security and Defence Policy in Times of Crisis». *Political Studies Association*. 2019.

nuevo orden mundial, en el que la UE, como entidad individual, debía asegurar su posición en el tablero. El modo en cómo la UE realizase este proceso podría determinar su capacidad de alcanzar la autonomía estratégica⁸. Treinta años después es obvio que este objetivo no se ha alcanzado y la reactivación de iniciativas por parte de la UE desde 2017 para conseguirlo muestra un importante cambio de tendencia y permite abrigar nuevas esperanzas, pero el camino a recorrer es largo y no está exento de importantes obstáculos. Por un lado, los provenientes de los actores anteriormente citados y, por otro, los de los propios EEMM recelosos de perder parte de sus soberanías.

Otro factor muy importante en la necesidad de la UE de alcanzar su autonomía estratégica, es la evolución del papel de los Estados Unidos en lo que a la defensa europea se refiere. Los «estímulos» del presidente Trump puede que impliquen un aumento del gasto en defensa de los Estados miembros, pero no es seguro que este se canalice de forma conjunta (por los particulares intereses de determinados EEMM y especialmente por los respectivos intereses partidistas nacionales) y en especial hacia la adquisición de las capacidades más necesarias, como el transporte estratégico, la ciberdefensa o los sistemas de escudo antimisiles, además de *Air-to-Air Refuelling* (AAR), *Precision Guided Munitions* (PGM), *Intelligence Surveillance and Reconnaissance* (ISR), *Suppression of Enemy Air Defence* (SEAD), *Command and Control* (C2) y *Air Defence*⁹. Se debe tener en cuenta también que la actual administración estadounidense ha manifestado claramente que Europa debe asumir su defensa y seguridad de forma autónoma y además ha dado claras muestras de focalizar su atención hacia el continente asiático, incluso desde la época de la presidencia de Barak Obama¹⁰.

Existe el temor entre los «EEMM atlantistas» de que según se implanten más iniciativas, la defensa europea se basará más en la PCSD que en la OTAN, lo que, por tanto, alejará a Europa de los EE.UU., actor al que estos países consideran imprescindible para su defensa y seguridad frente a la Federación Rusa. Esta visión es comprensible pero no compartida por una mayoría, ya que el no desarrollo de las capacidades para alcanzar la autonomía estratégica no garantiza por el contrario el papel que hasta la fecha ha mantenido EE.UU. en la defensa europea. Se puede considerar que si la UE aumenta e

⁸ DEL POZO, F. FOJÓN E. (2018). «La seguridad de Europa, un problema real». Documento Marco 08/2018 del *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 27 de abril de 2018.

⁹ BILLION-GALLAND A, THOMSON A. «European Strategic Autonomy: Stop Talking, Start Planning». European Defence Policy Brief. *European Leadership Network*. Mayo 2018.

¹⁰ DAVIDSON J. «The U.S. Pivot to Asia» *American Journal of Chinese Studies*. Vol 21, *Special Issue* (Junio 2014) Págs. 77-82.

invierte mejor su gasto en defensa (desarrollo de capacidades), se aproximará a las exigencias del presidente Trump (gasto en defensa del 2 % del PIB) y, por tanto, así se favorecería la continua cooperación mutua en este aspecto. Esta tendencia de que la UE sea cada vez más autosuficiente en lo que a su defensa se refiere, conlleva el riesgo de que determinados países de la Unión consideren que es contraria a sus intereses con lo que el riesgo de una ruptura en el seno de la UE, respecto a la alineación en lo que a defensa se refiere, es una posibilidad real, aún a pesar que Jean-Claude Juncker anunciase que no supondría un «nuevo telón de acero». Se observa que Alemania se ha centrado en el «escenario» del Este de Europa, mientras que Francia lidera la presencia y actuaciones en el Sur, como lo demuestra su presencia militar en el continente africano con la operación Barkhane, su precedente la operación Serval o el despliegue naval en la costa de África Occidental con la operación Corymbe y la participación en las misiones de la UE en República Centroafricana y en Mali¹¹.

La UE necesita, posiblemente para su propia supervivencia, unas capacidades conjuntas de defensa de alto nivel, además de mantener su estatus de referente mundial, tanto como potencia económica y comercial, como potencia normativa. Ejemplo claro de la incapacidad de la UE para proporcionar un apoyo de peso a la seguridad internacional como «hard power», fue el conflicto de Libia, que implicó la intervención militar de Italia, Francia, Reino Unido y España en el marco de la OTAN, junto con el apoyo de Estados Unidos y la falta de apoyo de Alemania, pero no actuó la UE como tal, lo que dio una auténtica dimensión de su nivel de «hard power». En caso de una participación activa de la UE en Libia, lo más probable es que hubiese sido un fracaso por factores como la falta de planificación estratégica o un diseño de objetivo erróneo, fruto de las carencias que la UE tiene en muchas de las capacidades necesarias para operar de forma autónoma.

Algún crítico refiere que la PCSD se encuentra limitada¹², lo que supone un impedimento para que la UE alcance su autonomía estratégica, en los siguientes puntos:

- Limitación política de la política de defensa de la UE: la tendencia de unos EEMM a una mayor solidaridad atlántica (países del Este de Europa), contrapuesta a una defensa netamente europea, como ya se ha referido.

¹¹ Página web del Ministerio de Defensa Francés. <http://defense.gouv.fr>. «Opérations».

¹² DÍAZ RODRÍGUEZ J. «La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global». Documento de Opinión 65/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 31 de mayo de 2018.

- Limitación jurídica de la política de defensa de la UE: la necesaria revisión del artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, ya que limita que las operaciones/misiones militares y las misiones civiles de la UE fuera de su territorio, sean exclusivamente de mantenimiento de paz, de prevención de conflictos y de fortalecimiento de la seguridad internacional y, por ende, no estarán relacionadas con la defensa de su territorio con la excepción de lo establecido en el punto 7 del artículo (invocado una sola vez, hasta la fecha, por Francia tras los atentados terroristas de París):
- «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros...».

Abad Soto¹³ concluye que el que se mantenga la exigencia de unanimidad supone un freno para la PCSD, ya que toda decisión requiere del acuerdo de todos los EEMM (no ocurre así en la PESCO), al ser una especie de «blindaje procedimental» establecido por el TUE.

Según refiere Arteaga¹⁴ la UE, con su Plan de Acción, ha fijado los objetivos de su autonomía estratégica en la capacidad de Gestión de Crisis, la protección de su población y la asistencia a terceros países, si lo precisan y si así lo solicitan. Otros analistas analizan la autonomía estratégica desde diferentes enfoques: autonomía como responsabilidad, autonomía como cobertura o autonomía como emancipación¹⁵.

Es indudable que la UE ha conseguido avances muy importantes en todo lo relacionado con su seguridad y su defensa, pero sobre todo en lo referente a su autonomía estratégica entre los que destacaba la MPCC (Military Planning and Conduct Capability). También fue reseñable el acuerdo establecido en el Consejo entre los EEMM sobre la vertiente civil de la PCSD. Así mismo, se decidió integrar las tareas ejecutivas del Centro de Operaciones de la Unión Europea en la MPCC, para conseguir antes de finales de 2020 la planificación y ejecución operativas de las misiones PCSD militares no ejecutivas y

¹³ ABAD SOTO, J. (2019). «De la CED a la autonomía estratégica de la UE: un cambio de paradigma en la Seguridad y la Defensa». Documento de Opinión IEEE 26/2019.

¹⁴ ARTEAGA F. (2018). «Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel?» *Real Instituto Elcano*. ARI 125/2018.

¹⁵ FIOTT D. «Strategic autonomy: towards European sovereignty in Defence?». *European Union Institute for Security Studies*. Noviembre 2018.

una misión PCSD militar ejecutiva, limitada a la dimensión de un grupo de combate, de la UE. Se consideraba necesario mejorar la coordinación entre la MPCC y la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CPCC), por medio de la Célula Conjunta de Coordinación y Apoyo. Estos hechos son especialmente relevantes para el planeamiento y la conducción de operaciones/misiones y, por tanto, para su apoyo sanitario debido a que permitirán un planeamiento adecuado en los niveles de decisión estratégico y operacional, además de una mejor sincronización con los sistemas y despliegues sanitarios civiles. Todos estos avances quedaron recogidos en documentos de la UE, y en especial por el del Comité de Representantes Permanentes¹⁶.

Respecto a la PESCO, en el citado documento se felicitaba por los logros alcanzados y solicitaba a la AR que presentase su primer informe anual sobre la PESCO, «...*en consonancia con los procedimientos y calendarios acordados*».

En relación a la *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), el Consejo decidió instaurarla como una actividad permanente para contribuir con la PESCO y el *European Defence Fund* (EDF) a promover la cooperación en materia de defensa y la inversión en capacidades de defensa. Se reiteraba que la aplicación del *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP) y la continuación del desarrollo del EDF, requerían una fuerte implicación de los EEMM, ya que conlleva el cumplimiento del compromiso adquirido con el desarrollo de las capacidades conjuntas que tanto necesita la UE, sobre las prioridades nacionales o, al menos, la alineación de estas últimas con las necesidades conjuntas, además de «...*hacer pleno uso de las opiniones y los conocimientos de la EDA e incluir al Servicio Europeo de Acción Exterior*». Es importante referir que en el documento también se recordaba la importancia del mecanismo *Athena* en la financiación de las misiones y operaciones militares de la UE, así como también se solicitaba que su revisión terminase lo antes posible.

Es incuestionable que para avanzar hacia una verdadera Política Europea (Exterior y de Seguridad Común), es imprescindible que sus ciudadanos apoyen el proyecto. Han de comprender y ser partícipes del papel que Europa, como potencia, debe desempeñar en las relaciones internacionales. La población europea debe tomar conciencia de las amenazas a las que se enfrenta (especialmente las provenientes de Oriente Medio y del

¹⁶ El Comité de Representantes Permanentes acordó, en su reunión del 18 de noviembre de 2018, e hizo público, su *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE*.

Norte de África - MENA-). Es muy posible que esto enlace con una carencia de liderazgo europeo, que, sin duda, ahora han de asumir Alemania y Francia, pero en el que deben ocupar también su lugar España e Italia, los denominados cuatro grandes, pero es irrefutable que el apoyo firme y activo de países como Polonia (país que actualmente acoge la mayor actividad de fuerzas estadounidenses en suelo europeo)¹⁷, Holanda o Suecia sería de gran importancia. Es el camino para garantizar que la UE siga siendo capaz de exportar sus valores y defender sus intereses de manera eficaz. Todavía falta por alcanzar una auténtica cohesión en la política exterior de la UE ya que la situación geopolítica así lo demanda. Diversos analistas consideran que este objetivo no está próximo a conseguirse y que acontecimientos como el Brexit pueden ser un factor de cohesión o, por el contrario, de retraso en alcanzar esta cohesión. En un documento del Real Instituto Elcano de abril de 2018¹⁸, se enunciaba que todavía no se había alcanzado una imagen de la política europea coherente y centralizada, ya que ni los EE.MM, ni la propia Comisión de la UE habían proporcionado los medios a la Alta Representante (AR) y, por tanto, tampoco al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), para ejercer un auténtico liderazgo de su política exterior.

En el informe del Real Instituto Elcano, sobre el futuro de Europa, también se recogen una serie de interesantes consideraciones sobre la política exterior de la UE en un mundo más multipolar que pueden contribuir a alcanzar la autonomía estratégica:

- Mantener la participación activa de los «grandes» con la cooperación y coordinación que surja de las instituciones en Bruselas.
- Mantener los vínculos con el Reino Unido tras el Brexit.
- El SEAE debe actuar, y debe ser considerado, como un elemento complementario a los servicios diplomáticos nacionales de los países miembros.
- A partir de 2011, debido a una gran crisis industrial, la Comisión abogó por una mayor eficiencia de la Acción Exterior (AE) de la UE, inclinándose por salvar la *European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*.

¹⁷ NOCON J, DOROSH L, IVASECHKO O. «Pesco as the modern defense initiative of the european unión: Positions of western european countries VS positions of Eastern european countries». European Journal of Transformation Studies. 2019, V.7, No.2.

¹⁸ CLOSA, C. MOLINA, I. El futuro de la Unión Europea. Informe 23 del *Real Instituto Elcano*. Abril de 2018. Página web del Real Instituto Elcano (<http://www.realinstitutoelcano.org>), subsección Informes Elcano de la sección de Publicaciones.

La UE debe articular de algún modo que el objetivo de alcanzar la autonomía estratégica no se convierta en un factor distorsionador de otras relaciones ya establecidas, siendo una de las más importantes la OTAN-UE, la cual se debe basar en la coherencia y la búsqueda de sinergias, evitando duplicaciones innecesarias. El 8 de julio de 2016, se firmó en Varsovia la Declaración Conjunta OTAN-UE, donde se definieron siete ámbitos de cooperación:

- Lucha contra las amenazas híbridas¹⁹.
- Cooperación en Operaciones.
- Ciberseguridad y Ciberdefensa.
- Desarrollo de capacidades de Defensa.
- Fortalecimiento de la industria de Defensa.
- Ejercicios paralelos y coordinados.
- Fortalecer la resiliencia de los socios.

Diversos «think tanks» consideran que toda progresión de la UE hacia su autonomía estratégica debe incluirse dentro de una complementariedad con la OTAN, ya que esta última continúa siendo imprescindible en el aporte de capacidades de determinados aspectos defensivos y disuasoria frente a determinados actores como la Federación Rusa²⁰. El Secretario General de la OTAN propuso a principios de 2018 una más estrecha relación UE-OTAN, la cual debería fundamentarse en la complementariedad de ambas organizaciones en todos los aspectos de la seguridad y la defensa, en evitar cualquier atisbo de rivalidad y en evitar duplicidad de capacidades, lo que recuerda a unas históricas declaraciones de Madeleine Albright. Es importante reseñar también que la pertenencia a la OTAN de la mayor parte de los países de la UE no es una circunstancia del todo favorable aún a pesar del propósito de complementariedad, el que se supone que debía recogerse en la declaración conjunta UE-OTAN de julio de 2016, pero, sorprendentemente, ninguna de las propuestas posteriores tenían como finalidad evitar la duplicidad de capacidades si se progresaba en la conducción de operaciones bajo el paraguas de la PCSD, lo que fue advertido por analistas como Yeste²¹. La complementariedad entre ambas OISD es un objetivo (ideal) pero debe valorarse como

¹⁹ Definición de la UE de amenaza híbrida: Acción coordinada y sincronizada, que ataca deliberadamente las vulnerabilidades sistémicas de los estados democráticos y sus instituciones, a través de una amplia gama de medios (políticos, económicos, militares, civiles y de medios de información).

²⁰ El futuro de la Unión Europea (2018). Informe 23 del *Real Instituto Elcano*. Abril de 2018.

²¹ PECO YESTE, Miguel. Defensa europea: fin del paradigma y los riesgos de dejarse llevar. Documento de Opinión *IEEE*. 71/2018. 14 de junio de 2018.

conjugar el desarrollo de capacidades conjuntas de la UE evitando la duplicidad de capacidades OTAN, o, más concretamente, de capacidades que solo los Estados Unidos son capaces de aportar en determinados niveles.

El camino que la UE debe seguir para alcanzar su autonomía estratégica no ha tenido una visión única entre los diferentes EEMM e incluso sobre el concepto del ejército europeo tampoco se ha conseguido esa uniformidad. Claro ejemplo de ello es la teoría de que la UE, Europa, necesita un ejército europeo para alcanzar su autonomía estratégica y consecuentemente se debe plantear, qué tipo de ejército.

La idea de un *Ejército Europeo* es recurrente en la evolución de la UE y algunos autores la consideran como la mejor opción para alcanzar la autonomía estratégica, pero la materialización de la misma choca con grandes escollos como la soberanía de los EEMM. Otro factor que no se puede obviar es que las capacidades de ese ejército europeo deberían estar al máximo nivel e inevitablemente ser fruto de un esfuerzo conjunto y en continua actualización para poder responder con garantía a las nuevas amenazas y proporcionar, por tanto, la autonomía estratégica en seguridad y defensa. La adaptación de un ejército (europeo), de sus capacidades, sería mucho menos complicada que la de 27 y, es por ello por lo que, cíclicamente, resurge la idea de un ejército europeo que sería un óptimo modo de alcanzar la autonomía estratégica, pero no es tan simple y, menos aún, sin un concepto consensuado. La autonomía estratégica en seguridad y defensa es un objetivo crítico para la UE. El componente sanitario de este ejército europeo no sería tan complejo de desarrollar ya que la interoperabilidad, la aplicación de procedimientos y la protocolización se encuentran muy aceptadas por el personal sanitario que además se beneficia a diario de los avances tecnológicos. El MMCC/EMC puede ser el principio de un modelo a seguir en la construcción del ejército europeo.

Ante la segunda cuestión que se plantea respecto a la idea de un Ejército Europeo se debe recordar que el presidente Macron y la canciller Merkel reivindicaron la necesidad de un ejército europeo, pero, como acertadamente describe Arteaga²², no se ha especificado qué tipo de ejército. Las opciones principales son:

- Un modelo de fuerzas armadas dependiente de las instituciones europeas que se encarguen de la defensa del territorio de sus EEMM. Prototipo de Ejército

²² ARTEAGA F. (2018). «Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel? *Real Instituto Elcano*. ARI 125/2018.

Europeo. Bajo la legitimidad soberana de la Unión Política. Unión que no existe hoy por hoy. Quién correría con el mando militar y político de un ejército europeo es fundamental planteárselo, porque tener un ejército sin saber para servir qué objetivos políticos, no tiene sentido.

- Un modelo de fuerza militar que proporcione seguridad a terceros bajo el control de los Estados participantes. Prototipo de Ejército de europeos, bajo la legitimidad soberana de los EEMM.

Esta no es una nueva «inquietud» de algunos países de la UE, Arteaga refiere claramente los antecedentes²³:

Periódicamente, algún líder europeísta resucita al Ejército europeo del cementerio de la Comunidad Europea de Defensa al que le llevó la Asamblea Francesa en 1954. La Cooperación Política Europea pudo recuperar el «alma» de la asociación, los aspectos políticos y económicos de la seguridad, un «alma» de mínimos conocida como la Plataforma de La Haya para discutirla en los Consejos intergubernamentales. Sin embargo, nadie se acercó al sepulcro del Ejército europeo, cerrado a cal y canto bajo la losa de la OTAN y vigilado por los guardianes atlantistas...

Relacionado con este concepto se encuentra el de los *battlegroups* que se crearon como las fuerzas europeas de respuesta inmediata, pero que hasta la fecha no han demostrado su operatividad. Algunos autores también valoran la nada desdeñable opción de que todas las denominadas «eurofuerzas» (como por ejemplo el Eurocuerpo), se coordinasen y avanzaran hacia el modelo de componentes de un ejército europeo, pero la referencia actual, en este sentido, es el adoptado por Alemania con el de nación marco, pero en el seno de la OTAN, no en el de la UE²⁴.

Otras iniciativas europeas de defensa, como la Iniciativa Europea de Intervención (IEI), llegan a estar compuestas hasta por diez países miembros (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Francia (promotor), Países Bajos, Portugal y Reino Unido) y se marcan áreas de mayor interés como la anticipación estratégica, los escenarios de intervención, el apoyo a las operaciones y la doctrina. Su objetivo primordial es impulsar una fuerza militar europea que pueda realizar operaciones militares bajo bandera de la UE, OTAN, ONU o de coaliciones específicas. Reforzando la defensa europea (según la posición francesa), la IEI contribuirá con una mejor cooperación en los esfuerzos de defensa. La IEI también es plenamente complementaria con la UE, particularmente en lo referente a la PESCO. Aunque distintos (en opinión de la ministra francesa de defensa

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem.

Florence Parly, expresada en julio de 2018)²⁵, estos dos dispositivos se complementarán y consolidarán mutuamente.

Según Pontijas²⁶, queda descartada la opción de un ejército europeo, al menos a medio plazo, con lo que plantea como única opción «el avanzar hacia una mayor autonomía estratégica». La explicación a esta imposibilidad, según Abad Soto²⁷, se debe fundamentalmente a los siguientes obstáculos:

- 1.- La complejidad de la UE.
- 2.- Los EEMM y sus distintas percepciones sobre seguridad y defensa. Se clasifican en atlantistas, europeístas, neutrales y soberanistas.
- 3.- La falta de visión estratégica de la UE, que es manifiesta en un Sistema Internacional multipolar. Es importante citar la «Declaración de Meseberg»²⁸ firmada por el presidente Macron y la canciller Merkel, que bajo el título «Renovación de las promesas de seguridad y prosperidad europeas», propone establecer el voto por mayoría en la PESC y vincular todo lo posible la IEI con la PESCO, el desarrollo del Futuro Sistema Aéreo de Combate (FCAS) y la creación de un Consejo Europeo de Seguridad.

Resulta revelador el análisis que realiza, sobre la autonomía estratégica de la UE y el cambio de paradigma en la seguridad y defensa, el ya citado Abad Soto²⁹:

...el contexto histórico internacional que afronta la UE en la actualidad, la «multipolaridad», origina un cambio radical en todo lo expuesto. La pérdida progresiva de peso de EE.UU., el ascenso de otras potencias como Rusia o China, que desafían el orden mundial establecido tras Bretton Woods³⁰ (con ejemplos como el de Ucrania, Siria y mar meridional de China), u otros asuntos de actualidad: la inteligencia artificial, las armas de nueva generación, las amenazas híbridas, el terrorismo islámico en Europa, la seguridad energética, la migración masiva de poblaciones, el ascenso de los partidos nacionalistas en Europa, el Brexit y una globalización sin racionalización ni regulación, son fenómenos que continúan transformando el actual Sistema Internacional y en concreto su estructura.

La diferencia con respecto a los contextos históricos analizados, es que la estructura se transforma mucho más rápido debido a la evolución tecnológica, es decir, cuanto más se avanza tecnológicamente más rápido sucede todo y se dispone de menos tiempo para reaccionar.

²⁵ Declaraciones de la ministra francesa de defensa Florence Parly realizadas en el canal de televisión France 24 el domingo 24 de junio de 2018.

²⁶ PONTIJAS CALDERÓN, JL. El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea. Documento de Análisis *IEEE* 08/2019. Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA08_2019JOSPON-EjercitoEuropeo.pdf

²⁷ ABAD SOTO, J. De la CED a la autonomía estratégica de la UE: un cambio de paradigma en la Seguridad y la Defensa. Documento de Opinión *IEEE* 26/2019.

²⁸ France Diplomatie. Ministry for Europe and Foreign Affairs. Europe-Franco-German declaration (19 June 2018). <http://www.diplomatie.gouv.fr>

²⁹ Ibidem.

³⁰ Son las resoluciones de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas en el hotel de Bretton Woods (Estados Unidos, julio 1944) que originaron el fin de la era del proteccionismo.

Es indiscutible que los avances tecnológicos y especialmente en las tecnologías de información y comunicación han producido que los acontecimientos se sucedan a una velocidad muy superior al modo a como se desarrollaban antes de la existencia e integración social de internet, las comunicaciones satelitales, la telefonía móvil o las redes sociales. El tiempo de reacción se ha reducido, pero por el contrario los medios y las posibilidades de respuesta se han multiplicado.

El ámbito sanitario y, por tanto, el apoyo sanitario, se encuentran relacionados con los anteriores de modo que armas biológicas (enfermedades infectocontagiosas) y químicas son componentes de amenazas híbridas. Para el apoyo sanitario es fundamental la cooperación en operaciones, ya que para la mayor parte de los EEMM es imposible asumir en exclusividad el despliegue sanitario necesario en operaciones de mediana intensidad. Los sistemas de información y comunicación sanitarios en los despliegues en operaciones son imprescindibles, pero también resultan vulnerables a los ciberataques. Dentro de las capacidades a desarrollar conjuntamente se cuentan varias muy ligadas al apoyo sanitario como la movilidad, el transporte estratégico o los sistemas de mando y control. El fortalecimiento de la industria de defensa supone una mejora indirecta en medios logísticos empleados en el apoyo sanitario. En los últimos años se ha conseguido que a nivel de OTAN los ejercicios y maniobras tengan su componente sanitario y desde hace cinco años se han realizado ejercicios sanitarios específicos multinacionales. Es indudable que un adecuado sistema de apoyo sanitario favorece la resiliencia.

Todo lo anteriormente expuesto parece indicar que las opciones más claras de encaminarse hacia una autonomía estratégica europea pueden pasar por la PESCO, en combinación con el CDP y la financiación del desarrollo de capacidades con el Fondo Europeo de Defensa (EDF), además del principal papel de la EDA y la importancia de la CARD. Lo que en su conjunto lleva a un desarrollo de la PCSD.

La acción conjunta, del Alto Representante y de la Comisión, ha definido sus líneas principales de acción en lo referente a la Seguridad y la Defensa de la UE:

- La mejora de la arquitectura militar de la gestión de crisis, que se materializó en la MPCC. Esto se concretó en la instauración de un componente del *European Union Military Staff* (EUMS), para el apoyo a las operaciones militares no ejecutivas y una mejor coordinación con las operaciones civiles relacionadas. Posible base de

un Cuartel General Estratégico. Hasta el momento la UE dispone de cinco cuarteles generales de nivel operacional: Larissa, París, Postdam, Roma y Rota.

- La CARD, para la mejora de la cooperación en defensa y en especial en el desarrollo de capacidades comunes.
- La PESCO, que es, sin duda, la línea de acción más ambiciosa.

La UE tiene que trabajar duro para alcanzar la autonomía estratégica y, además, debe hacerlo lo más rápidamente posible ya que el proceso para conseguirla es complejo. También se desconoce si llegará un momento en el que el “amparo” estadounidense pueda llegar a minimizarse o incluso a desaparecer, además de las amenazas provenientes de oriente o de la zona sur que en cualquier momento pueden originar agresiones a la seguridad y a la defensa europeas (amenaza permanente), como ya ha ocurrido en el pasado reciente. El panorama es complicado y exige un esfuerzo máximo por parte de todos los EEMM que deben aceptar compartir parte de su soberanía en pro de un bien común, la soberanía de la UE respecto a su seguridad y su defensa.

5. LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE DE LA UE (PESCO) Y LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA

5.1. La Cooperación Estructurada Permanente

Este apartado analiza la importancia de la PESCO, su marco legal y los compromisos adquiridos por los EEMM incluidos en este grupo. Se estudian factores externos y la relación directa con la *European Union Global Strategy* (EUGS). Las sucesivas etapas del establecimiento de la PESCO, su estructura, su financiación, su efecto sobre la industria europea de defensa y sus líneas de desarrollo apoyadas por el SEAE y la EDA. Por último, se trata la coherencia que debe mantener con los procesos de desarrollo de capacidades de la OTAN.

Es obligado describir y analizar la evolución de la PESCO hasta el momento de terminar este trabajo, para poder comprender y valorar su enorme importancia para la UE y para España. Este apartado da paso al siguiente en el que se estudia la participación nacional en la PESCO, destacando los proyectos que España coordina y aquellos en los que colabora.

La base legal de PESCO radica en los artículos 42(6) y 46, junto con el Protocolo número 10, del Tratado de Lisboa.

Artículo 42(6): «Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo 46 y no afectará a lo dispuesto en el artículo 43».

Artículo 46: «Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente mencionada en el apartado 6 del artículo 42 y que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad».

El Protocolo número 10 del TUE, define en su artículo 1, que la PESCO está abierta a todos los EEMM desde la fecha de entrada en vigor del Tratado, pero especialmente a aquellos que se comprometan a acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, con contribuciones nacionales y participación en fuerzas multinacionales, con la integración en los principales programas europeos de equipos de defensa y en las actividades EDA. También se comprometieron a ser capaces antes del final de 2010, de forma individual o como componentes de grupos multinacionales de fuerzas a aportar agrupaciones tácticas (*Battlegroups*), con elementos de apoyo logístico y de transporte, en un plazo de 5 a 30 días, pero atender en particular las solicitudes de la

ONU, garantizando su sostenibilidad durante un periodo inicial de 30 días, prorrogables hasta 120 días.

En el artículo 2 del Protocolo de la PESCO se recoge que los EEMM participantes se comprometerán a:

- Cooperar, desde la entrada en vigor del TUE, a la realización de los objetivos acordados al nivel de gastos de inversión en equipos de defensa.
- Aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, armonizando la determinación de necesidades militares.
- Reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegues de sus fuerzas.
- Cooperar para garantizar que se toman las medidas necesarias para colmar las insuficiencias en el desarrollo de las capacidades.
- Participar, en caso necesario, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la EDA.

Los compromisos a los que obliga la PESCO a sus EEMM conllevan importantes desafíos para el proyecto como mantener el nivel de ambición asegurando la inclusividad, mantener la credibilidad en caso que algunos EEMM no cumplan sus compromisos y asegurar la coherencia con el resto de las piezas que componen la arquitectura europea de la defensa³¹

Este enfoque de la autonomía desde las capacidades llevaba a desarrollar los equipos sin saber cómo y para qué, por lo tanto, en junio de 2015 el Consejo Europeo encargó a la AR elaborar una Estrategia Europea, lo que originó la EUGS, como ya se ha referido.

Algunos autores³² consideran que los siguientes factores han contribuido a impulsar el propósito de alcanzar el objetivo de la autonomía estratégica y, también, han favorecido el desarrollo de la PESCO:

- El Brexit.
- La presentación de la Estrategia Global de Seguridad de la UE y el «Defence Package».

³¹ BLOCKMANS, S. «The EU's modular approach to Defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO?». *Common Market Law Review* 55: 1785-1826, 2018. *Kluwer Law International*.

³² ALDECOA, F. PÉREZ CAVA, P. La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes. Documento de trabajo OPEX N° 94/2018. SEGENPOL. Ministerio de Defensa del Reino de España.

- La política de asuntos exteriores y la retórica de Donald Trump.
- El aumento de hostilidades al sur de Europa y en Oriente Medio con el consecuente cambio de percepción de los europeos sobre su seguridad interior (DAESH).

La EUGS se publicó tres días después del referéndum positivo para el Brexit en el Reino Unido, el 28 de junio de 2016. El efecto sobre el resto de los EEMM fue muy favorable hacia su mayor cohesión y especialmente en lo relativo a seguridad y defensa. Se publicaron el 16 de septiembre del mismo año la Declaración³³ y la Hoja de Ruta de Bratislava. En esta última se recoge que su principal objetivo respecto a la seguridad interior es hacer todo lo posible para ayudar a los EEMM a garantizar su seguridad interior y combatir el terrorismo.

Siguiendo las orientaciones del Consejo Europeo³⁴, se considera que se han completado con éxito tres etapas para establecer la PESCO:

1ª Etapa: Los EEMM presentaron una lista de compromisos comunes en septiembre de 2017 en relación con los principales ámbitos del Protocolo nº 10 del TUE.

³³ «Declaración de Bratislava del 16 de septiembre de 2016. Consejo de la Unión Europea:

Nos reunimos hoy en Bratislava en un momento crítico para nuestro proyecto europeo. La cumbre de Bratislava, que celebran veintisiete Estados miembros, se ha dedicado a diagnosticar, entre todos, el estado actual de la Unión Europea y a deliberar sobre nuestro futuro común. Todos hemos aprobado los principios generales que constan a continuación.

Aunque un país ha decidido marcharse, la UE sigue siendo indispensable para todos los demás. Tras las guerras y profundas divisiones vividas por nuestro continente, la UE afianzó la paz y la democracia, e hizo posible que nuestros países prosperasen. En otros lugares del mundo, muchos países y regiones siguen todavía esforzándose por alcanzar tales logros. Estamos decididos a conseguir que la UE de veintisiete Estados miembros sea un éxito, apoyándonos en esta historia común.

La UE no es perfecta, pero es el mejor instrumento de que disponemos para abordar los nuevos desafíos a que nos enfrentamos. Necesitamos a la UE para garantizar no solo la paz y la democracia, sino también la seguridad de nuestros ciudadanos. Necesitamos a la UE para atender mejor a las necesidades y deseos que esos ciudadanos tienen de vivir, estudiar, trabajar, circular y prosperar con libertad en todo nuestro continente, así como de aprovechar el rico patrimonio cultural europeo.

Hemos de mejorar nuestra comunicación: entre los Estados miembros, con las instituciones de la UE, pero de forma primordial con nuestros ciudadanos. Debemos infundir mayor claridad en nuestras decisiones. Utilizar un lenguaje claro y franco. Dedicarnos a las expectativas de nuestros ciudadanos, mostrando gran valentía para impugnar las soluciones simplistas de fuerzas políticas extremistas o populistas.

En Bratislava nos hemos comprometido a ofrecer a nuestros ciudadanos en los próximos meses la visión de una UE atractiva que pueda inspirarles confianza y ganar su apoyo. Estamos seguros de que tendremos la voluntad de conseguirlo y la capacidad para hacerlo.

Hemos acogido con agrado el discurso del presidente de la Comisión sobre el estado de la Unión.

Hemos mantenido un extenso debate sobre las prioridades fundamentales para los próximos meses. Sobre esta base, el presidente del Consejo Europeo, la Presidencia del Consejo y la Comisión han propuesto el siguiente programa de trabajo (la «hoja de ruta de Bratislava»).

³⁴ ALDECOA, F. PÉREZ CAVA, P. «La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes». Documento de trabajo OPEX Nº 94/2018. SEGENPOL. Ministerio de Defensa del Reino de España.

2ª Etapa: El 13 de noviembre de 2017, los ministros firmaron una notificación conjunta sobre la PESCO y la transmitieron a la AR y al Consejo; este fue el primer paso oficial para la creación de la PESCO. En ella se establecieron los principios, en particular se destaca el carácter vinculante que los EEMM acordaban asumir, y propuestas sobre la gobernanza de la PESCO.

3ª Etapa: El 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptó una decisión por la que se establecía la PESCO y la lista de participantes. Un total de 25 EEMM habían decidido participar en la PESCO y aprobaron una declaración en la que se definían los primeros 17 proyectos de colaboración en el marco de la PESCO.

El 6 de marzo de 2018, el Consejo adoptó una recomendación en la que se estableció una hoja de ruta para la aplicación de la PESCO.

Según Aldecoa y Pérez Cava³⁵ la PESCO se creó para hacer efectivo el principio de autonomía estratégica de la EUGS. Sus principios se establecieron en el Anexo I de la Decisión PESC 2017/2315 del Consejo, documento en el que también se recoge la idea de futuro de la defensa común europea:

La cooperación estructurada permanente es un paso fundamental hacia el refuerzo de la política de defensa común. Puede ser parte de una posible evolución hacia una defensa común, si así lo decide el Consejo mediante una votación unánime (tal como dispone el artículo 42, apartado 2, del TUE). A largo plazo, la cooperación estructurada permanente podría llegar a ser un conjunto coherente que abarque todo el espectro de las fuerzas y complemente a la OTAN, que seguirá siendo la piedra angular de la defensa colectiva para sus miembros.

El 6 de marzo de 2018 se reunieron por primera vez los ministros de defensa de los EEMM en el Consejo de Asuntos Exteriores, según lo establecido en la PESCO, marcándose una hoja de ruta y de control.

Respecto a la PESCO, también es importante reseñar las «Conclusiones de Consejo Europeo del 28 de junio de 2018»:

Seguridad y defensa: Europa debe asumir una mayor responsabilidad respecto de su propia seguridad y defensa como actor y socio digno de crédito y confianza en el ámbito de la seguridad y la defensa. La Unión está tomando por ello medidas para impulsar la defensa europea, aumentando las inversiones en defensa y promoviendo el desarrollo de capacidades y la disponibilidad operativa. Estas iniciativas aumentan la AE de la Unión además de complementar y reforzar las actividades de la OTAN de conformidad con resoluciones anteriores.

En estas conclusiones también se recoge la solicitud de cumplimiento de los compromisos de la PESCO, desarrollo de los proyectos iniciales y el marco institucional en consonancia con la CARD y el EDF (Comisión Europea), así como en coordinación

³⁵ Ibidem

con la EDA. Se marcó noviembre de 2018 para el acuerdo de los siguientes proyectos y se invitó al Consejo a que acordase las condiciones para la participación de terceros Estados en la PESCO.

También se remarcaba en las Conclusiones que se debía respetar plenamente la soberanía de los EEMM, producir un fortalecimiento mutuo y la aplicación de un planteamiento de carácter intergubernamental, examinándose todos los años a partir de la primavera de 2019 por un informe de la Comisión y la AR. Así mismo, se solicitaba que se aplicase el EDIDP y el empleo del EDF, tanto en investigación como en capacidades.

El refuerzo de la vertiente civil de la PCSD se remarcaba en las Conclusiones del Consejo, así como que la estrecha colaboración entre la OTAN y la UE se mantuviese y progresase, respetando plenamente los principios de inclusión, reciprocidad y autonomía decisoria de la UE, proponiendo una nueva Declaración conjunta. Todos estos avances implican también un incremento de las opciones de apoyo sanitario a operaciones y misiones, no solo por la mejora de capacidades que afecta directa e indirectamente a la hoy todavía considerada una función del apoyo logístico (apoyo sanitario), sino también porque el hecho de mejorar las relaciones con OTAN y con instituciones civiles, favorece que aumente el efecto potenciador (en la capacidad de combate de las unidades desplegadas) de este recurso crítico, que le proporciona al mando una mayor libertad de acción. Este concepto se desarrolla en el apartado sobre la participación nacional en el EMC.

En noviembre de 2018 se aprobaron otros 17 proyectos PESCO, completándose hasta 47 con los aprobados el 12 de noviembre de 2019. Puede que la PESCO sea un excelente instrumento para avanzar en las consideraciones anteriormente expuestas, pero el hecho de contar con la «voluntariedad» de los países miembros de adherirse, o no, a iniciativas en este contexto, implica que quepa la posibilidad de que nos encaminemos hacia una Europa de dos velocidades en lo que a Defensa y Seguridad se refiere, pero también es posible que este sea el camino que posteriormente conduzca a la unión política. España, Grecia, Italia y Portugal son los países que participan en un mayor número de proyectos PESCO, de algún modo focalizados con la capacidad de respuesta de crisis (amenazas) en el sur de Europa.³⁶

³⁶ NOCON J, DOROSH L, IVASECHKO O. «PESCO as the modern defense initiative of the European Union: Positions of Western European countries VS positions of Eastern European countries». *European Journal of Transformation Studies*. 2019, V.7, No.2.

La PESCO consta de 47 proyectos establecidos y con una planificación para su ejecución. España coordina dos de ellos, el dedicado a mejorar el sistema de mando y control en las operaciones militares de la UE y el Airborne Electronic Attack (AEA).

El apoyo financiero adecuado es básico para desarrollar la cooperación a la que se aspira, principio que choca frontalmente con los deficientes presupuestos dedicados a defensa por los EE.MM. Una de las opciones es la actualización del mecanismo Athena, además del determinante empleo del FED, tal y como lo describen analistas especializados³⁷.

Un documento que parece necesario y que debe ser vinculante para todos los miembros de la Unión es una Estrategia de seguridad y defensa, que hasta la fecha ni se plantea.

La Comisión Europea apoya el desarrollo de un mercado europeo de industria de defensa que resulte abierto y competitivo. Este apoyo se centra en la investigación colaborativa en tecnologías de defensa y en el desarrollo y adquisición conjunta de capacidades de defensa³⁸.

El entonces Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, dijo el 14 de diciembre de 2017 en Bruselas, algo que puede resultar clave para la seguridad y defensa europeas: «...una defensa europea más fuerte fortalece a la OTAN. Es por ello que la PESCO es una buena noticia para nuestros aliados y una mala para nuestros enemigos».

No se puede olvidar, por el contrario, que junto a otros sucesos y factores además del propio Brexit, la UE en un periodo aproximado de 18 meses estableció su Estrategia Global de Seguridad, el MPCC, el mando único para sus operaciones militares, el Plan de Aplicación de la Estrategia Global, el del futuro de la Defensa de la Comisión y especialmente la PESCO³⁹.

Se puede considerar que la PESCO tiene una estructura de dos capas:

- *Nivel del Consejo*: Responsable de toda la dirección política y el proceso de decisión, incluyendo todo lo relacionado con el mecanismo de evaluación para determinar si los EEMM cumplen sus compromisos. Solamente tienen derecho a

³⁷ CÓZAR MURILLO B. «La Cooperación Estructurada Permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la Política Común de seguridad y defensa?» Documento de Investigación 12/2017. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.

³⁸ DÍAZ RODRÍGUEZ J. «La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global». Documento de Opinión 65/2018. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 31 de mayo de 2018.

³⁹ *Ibidem*.

voto los países miembros de la PESCO y las decisiones se toman por unanimidad, excepto aquellas relacionadas con la suspensión de alguno de los miembros, así como la entrada de nuevos , que se adopta por mayoría cualificada.

- *Nivel de Proyectos:* La efectividad de la PESCO se medirá por los proyectos que sea capaz de desarrollar. Cada proyecto será dirigido por aquellos EEMM que tomen parte en él, bajo la supervisión del Consejo.

Abad Soto⁴⁰ considera que «La PESCO es la base para la autonomía estratégica. La «multipolaridad» obliga a Europa a plantearse el debate, ya no sobre su propia defensa, sino sobre su propia supervivencia».

El camino hacia la autonomía estratégica parece bien trazado pero el recorrido hasta conseguirla no va a resultar tan fácil, aún a pesar de avances objetivos como los conseguidos en la PESCO. Para algunos analistas especializados, como Arteaga⁴¹, las capacidades aprobadas en el total de las series⁴², no resolverán las necesidades de la autonomía estratégica de la UE, y, además, considera que se ha incumplido el criterio establecido en Lisboa, apreciando que la cooperación inclusiva ha resultado más exitosa en las capacidades que en la operatividad y, en la participación, más que en la ambición. Esto establece otros objetivos a conseguir además del desarrollo de las capacidades necesarias, siendo la idea fundamental la necesidad de que todos los EEMM sean partícipes de coordinar todas sus capacidades de seguridad y defensa bajo una misma premisa, la defensa y la seguridad de Europa como fin primordial y con una filosofía (política) consensuada y aceptada por todos hasta sus últimas consecuencias. En caso contrario la “operatividad” de la UE continuará comprometida.

Resulta esperanzador que el SEAE, incluyendo al EUMS, apoyen el desarrollo de la PESCO con dos líneas de trabajo definidas:

- Asesorando al AR en su informe anual sobre la PESCO y la contribución de los EEMM en lo referente a los aspectos operacionales.
- Coordinando la valoración de las propuestas de proyectos, especialmente en las áreas de disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue

⁴⁰ ABAD SOTO, J. «De la CED a la autonomía estratégica de la UE: un cambio de paradigma en la Seguridad y la Defensa». Documento de Opinión *IEEE* 26/2019. Mas doctrina

⁴¹ ARTEAGA F. (2018). «Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel?» *Real Instituto Elcano*. ARI 125/2018

⁴² El Consejo de Asuntos Generales del 12 de noviembre de 2018, aprobó la segunda serie de proyectos de capacidades de la PESCO.

de fuerzas. En particular el SEAE (incluyendo al EUMS), valora la adecuación de las propuestas a las necesidades operativas.

La EDA apoya el desarrollo de la PESCO con:

- Su contribución al AR en su informe anual sobre la PESCO, en lo referente a las contribuciones de los EEMM a las capacidades y particularmente respecto a las realizadas según los compromisos adquiridos.
- Su apoyo al desarrollo de los proyectos de capacidades, en particular coordinando la valoración de los propuestos, especialmente en el área del desarrollo de capacidades. La EDA apoyará a los EEMM en evitar una innecesaria duplicación de iniciativas ya existentes en otros contextos institucionales.

El Secretariado de la PESCO dispone de un Espacio Colaborativo que toma forma en una herramienta Web, la cual permite a los EEMM compartir información sobre los proyectos y las propuestas. Esta herramienta está basada en la base de datos colaborativa de la EDA, la CODABA.

En un comunicado de prensa del Consejo de la UE del 14 de mayo de 2019, el Consejo evaluaba los avances realizados en el marco de la PESCO tras su primer año de publicación. En ese documento se recoge que, según el Consejo, los EEMM participantes habían avanzado a la hora de incrementar el nivel de los presupuestos de defensa y de las inversiones conjuntas en defensa. También se valoraba positivamente que los EEMM utilizaban cada vez más los medios, iniciativas e instrumentos de la UE en las planificaciones nacionales en materia de defensa, como el CDP, la CARD y el EDIDP. También se destacaba la preparación para la sustitución del EDIDP por el EDF.

A su vez, el Consejo invitaba a los EEMM a que reforzasen el desarrollo colaborativo de capacidades y a que incrementasen sus esfuerzos en lo referente al refuerzo de la disponibilidad y capacidad de despliegue de fuerzas. En especial en los 34 proyectos de la PESCO, divididos en un principio en tres grupos por el SEAE:

- Instrucción y ejercicios.
- Dominios operativos.
- Capacidades conjuntas.

Posteriormente la clasificación evolucionó a siete grupos, dividiendo el de dominios operativos en:

- Tierra, formaciones y sistemas.
- Sistemas aéreos.
- Marítimo.
- CIBER y C4SIR⁴³.
- Espacio.

Por supuesto, el Consejo también remarcaba velar por la coherencia con los procesos de la OTAN.

El liderazgo del «grupo de los cuatro» (Alemania, Francia, Italia y España por ahora) queda patente ante el hecho de que Alemania lidera 7 proyectos PESCO y colabora en 9, Francia lidera 10 y colabora en 20, Italia lidera 9 y colabora en 17 y España coordina dos y colabora en 22. Resulta llamativo que España colabore en un elevado número de proyectos y solamente lidere 2. También se debe especificar en qué modo colabora en esos proyectos, porque en el caso del EMC hasta la fecha solo lo hace como observador, lo que limita mucho su participación y proactividad en el proyecto.

El 12 de noviembre de 2019 se aprobaron los siguientes proyectos:

- Integrated European Joint Training and simulation Centre (EUROSIM).
- EU Cyber Academia and Innovation Hub (EU CAIH).
- Special Operations Forces Medical Training Centre (SMTC).
- CBRN Defence Training Range (CBRNDTR).
- European Union Network of Diving Centres (EUNDC).
- Maritime Unmanned Antisubmarine System (MUSAS).
- European Patrol Corvette (EPC).
- Airborne Electronic Attack (AEA). Liderado por España.
- Cyber and Information Domain Coordination Center (CIDCC).
- Timely Warning and Interception with Space-based Theater surveillance (TWISTER).
- Materials and components for technological EU competitiveness (MAC-EU).
- EU Collaborative Warfare Capabilities (ECoWAR).
- European Global RPAS Insertion Architecture System.

⁴³ Mando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento.

5.2. Participación Española en la PESCO

La PESCO es de enorme importancia para España, indudablemente, una oportunidad. A continuación, se analiza la situación nacional respecto a su seguridad y defensa, su trayectoria como país europeísta comprometido e impulsor de la PCSD (lo que quedó patente con el apoyo que junto a Alemania, Francia e Italia dieron al origen de la PESCO). También se trata el vacío que ha producido el Brexit y la oportunidad que representa para nuestro país. Se hace referencia a los proyectos PESCO con liderazgo o participación nacional, así como, los posibles beneficios que brindan los mecanismos de financiación y desarrollo de capacidades establecidos por la UE. Los posibles factores desestabilizadores respecto a los intereses nacionales y la necesidad de aunar la adquisición de nuevas capacidades con las definidas por la UE. No se puede dejar de hacer referencia a los problemas presupuestarios, la necesidad de una cultura nacional de defensa más extendida que incluya la divulgación de los objetivos de la PESCO y, finalmente, una referencia de S.M. el Rey sobre estos aspectos.

La situación de España respecto a las amenazas contra Europa y cómo afectan a nuestra seguridad y defensa, se puede sintetizar en que las amenazas provenientes del flanco sur de la UE no deben menospreciarse en relación a aquellas que provienen del este. Esto lo demuestra el aumento de los grupos terroristas (fundamentalistas islámicos) en el norte de África que se suma al problema de la migración ilegal masiva, los efectos producidos por el ya evidente cambio climático y la deficiente capacidad de gestión de sus consecuencias por parte de los gobiernos de los países de la zona. La situación tiende a empeorar y, por tanto, la amenaza hacia Europa crece⁴⁴.

España ha impulsado desde siempre el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa sólida, con instituciones y estructuras eficaces y disponibilidad de medios. Durante la Presidencia española del Consejo de la UE de 2010 se trataron cuestiones relacionadas con la gestión de crisis, como el desarrollo de capacidades y el enfoque integral que fueron los temas principales. La UE inició una fase de normalización en su política exterior y se decidió incrementar las relaciones con países fuera de la UE y organizaciones internacionales como Naciones Unidas, la OTAN y la Unión Africana.

⁴⁴ PECO YESTE, M. «Defensa europea: fin del paradigma y los riesgos de dejarse llevar». Documento de Opinión *IEEE*. 71/2018. 14 de junio de 2018.

Aunque la perspectiva temporal nos ha mostrado que las expectativas depositadas en aquella presidencia no se cumplieron, tanto a nivel de la UE, como al nacional⁴⁵.

En octubre de 2016 las ministras de defensa de Alemania, Francia, Italia y España enviaron una carta al resto de los EEMM solicitando su apoyo para alcanzar la «autonomía estratégica» y presentaron la opción de la PESCO para avanzar hacia ese objetivo. Se considera que de este modo se estableció el «grupo de los cuatro grandes».

En julio de 2017 las ministras de defensa del «grupo de los cuatro» enviaron otra carta, esta vez a la AR y al resto de los EEMM, solicitando el impulso de la PESCO y para ello proponían compromisos vinculantes que serían el origen de la PESCO, aprobada posteriormente en el mes de noviembre.

El 16 de diciembre de 2017 las ministras de defensa enviaron otra nueva carta para «conseguir una defensa europea mejor integrada y autónoma como un objetivo a medio plazo». En esta carta se proponían las líneas estratégicas a seguir en relación a la PCSD, basadas en la CARD, el EDF y la PESCO.

Un aspecto muy importante de la PESCO es su papel como instrumento potenciador de las industrias de defensa de los EEMM. Como describen Arteaga y Simón⁴⁶ la EDTIB supone, para España, que su integración en ella (pudiendo ser la PESCO un posible catalizador de esta), pueda ser crítica para garantizar la supervivencia de gran parte de nuestro sector tecnológico e industrial de la defensa, ya que permitirá una mejora de nuestra competitividad y, por ende, una posible consolidación en el sector europeo. Por otro lado, existe el riesgo de que parte de nuestra industria de defensa desaparezca por la absorción de nuestras empresas del sector por competidores europeos de mucha mayor entidad. Este reto no se puede dejar pasar, ya que sus consecuencias podrían ser nefastas para nuestra industria de defensa, al producirse un aumento en la competitividad con sus homólogas europeas que sí aprovecharán la PESCO (y todas las herramientas relacionadas) respaldadas por sus gobiernos.

Según Peco Yeste⁴⁷, España puede ser el país más interesado en relevar al Reino Unido como país de la UE impulsor de la compatibilidad con la OTAN y, por ende, esto supone

⁴⁵ FERNANDEZ SOLA, N. «La Presidencia de España del Consejo de la Unión Europea. Prioridades en Política Exterior, de Seguridad y Defensa». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Número 18. Diciembre 2009.

⁴⁶ ARTEAGA F, SIMON L. «El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española». Real Instituto Elcano. *Real Instituto Elcano Policy Paper*. Madrid, enero de 2019.

⁴⁷ *Ibidem*

que debe liderar (junto a Alemania, Francia y puede que Italia) la PESCO. Esta opinión resulta un tanto idealista considerando la situación económica española que ya afronta una clara desaceleración y con una coalición de partidos en el gobierno poco partidaria de invertir presupuesto en defensa por delante de inversiones sociales que se anunciaban en sus campañas electorales.

El Brexit, que ya es una realidad, obliga al resto de los EEMM a realizar una reconfiguración (en mayor o menor grado) de su rol en la UE, debido a que los espacios que dejan libres los británicos deben ser ocupados. Esto supone una oportunidad también para España. Puede resultar de utilidad analizar la propia visión del Reino Unido sobre su relación con la UE tras el Brexit (en lo que a seguridad y defensa se refiere), ya que, de algún modo, nuestra nación debe ocupar parte del lugar que dejarán los británicos, teniendo en cuenta diferencias insalvables como las muy distintas capacidades en seguridad y defensa de ambos países, el marcado carácter atlantista de los británicos o la diferencia en la concepción de sus respectivas fuerzas armadas, lo que también se refleja en la diferencia del porcentaje del producto interior bruto dedicado a defensa.

Para comprender la visión del Reino Unido al respecto, resulta imprescindible el documento elaborado por Claire Mills⁴⁸. En este trabajo se expresa que el Reino Unido permanecerá fuera de la PESCO, lo que conllevará que no tenga ningún derecho de decisión ni de veto sobre su futura dirección estratégica. El actual gobierno británico ha declarado que desea mantener algún tipo de relación sobre defensa y seguridad con la Unión Europea y específicamente en el desarrollo de capacidades. Esto significa claramente su intención de mantener la opción de participación en la PESCO (a la que se opusieron frontalmente mientras el Reino Unido pertenecía a la UE) como otros terceros países, valorando cada proyecto que le pueda resultar de interés (incluyendo los de su industria de defensa). Esto puede que no resulte políticamente tan fácil de conducir, ya que esta participación podría implicar que se interpretase con un mayor compromiso con valores de la UE y un fortalecimiento de su PCSD cuando ya no se forma parte de ella.

La PESCO es una herramienta que debe articularse con la CARD y con el EDF como ya se ha explicado. Respecto a este último resulta de extrema importancia la participación de la industria española de defensa en este desarrollo de capacidades, al igual que los

⁴⁸ MILLS Claire. «EU defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO)». *Commons Library Briefing*. Londres. 18 de diciembre de 2018.

británicos han valorado las repercusiones que para su industria de defensa significará el no poder beneficiarse del EDF.

España participa en los siguientes proyectos de la PESCO agrupados por categorías:

1. Entrenamiento (instrucción) e Instalaciones:

- **European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC)**, mejorará la disponibilidad, la interoperabilidad, las habilidades específicas y profesionalidad del personal empleado en posiciones directivas en los niveles operacional o estratégico para las Misiones de Entrenamiento de la UE (EUTM) de entre los EEMM participantes.
- **EU Test and Evaluation Centres.**
- **EU Cyber Academia and Innovation Hub (EU CAIH)**, proyecto liderado por Portugal y compartido exclusivamente con España hasta la fecha. Su principal propósito es asegurar el ciberespacio.

2. Tierra, formaciones y sistemas:

- **Deployable Military Disaster Relief Capability Package.** Esta Capacidad gestionará emergencias que incluirán desde desastres naturales hasta pandemias, pasando por emergencias civiles.
- **EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC)**, contribuirá de forma decisiva a la creación de un coherente paquete de fuerzas de amplio espectro que mejorará las capacidades de manejo de crisis de la UE por el aumento de la preparación de generación de fuerzas, la voluntad y el compromiso de los EEMM de actuar y enlazar en operaciones y misiones. Esta capacidad debería rellenar progresivamente la brecha existente entre los Battlegroups y el más alto nivel de ambición dentro de la EUGS.
- **Integrated Unmanned Ground System (UGS)**, este Proyecto tiene el propósito de desarrollar un Sistema Terrestre Modular y Autónomo con las siguientes capacidades: ser una plataforma multipropósito con capacidad de navegación autónoma cibersegura, resiliente a la Guerra Electrónica e interoperable con los sistemas C4 existentes.

3. Marítimos:

- **Upgrade of Maritime Surveillance**, el máximo objetivo de este programa es aumentar la Vigilancia Marítima, el Conocimiento Situacional y la potencial efectividad de respuesta de la UE, utilizando las infraestructuras existentes, desplegando recursos y desarrollando capacidades relacionadas.
- **Maritime Unmanned Anti-Submarine System (MUSAS)**.

4. Sistemas aéreos:

- **European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS (Eurodrone)**.
- **European Attack Helicopters TIGER Mark III**.
- **Airborne Electronic Attack (AEA)**, que España coordina. Esta capacidad permitirá a las fuerzas aéreas europeas y de la OTAN a operar de forma segura dentro del territorio de la UE y la proyección de la fuerza a otras potenciales áreas de operaciones.

5. Capacitadores conjuntos:

- **European Medical Command**, que se espera que asegure una eficiente gestión de los Servicios Sanitarios Militares Europeos y que creará una imagen sanitaria operacional común además de aumentar el aprovisionamiento de recursos sanitarios críticos y contribuir a armonizar los estándares sanitarios de los EEMM, los marcos sanitarios legales y los principios de los servicios sanitarios. Se espera que el proyecto consiga progresos en la interoperabilidad y coherencia de las capacidades sanitarias europeas, así como servir de base a la fundación de una efectiva generación de fuerzas sanitarias.
- **Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations**. Este proyecto tiene el propósito de crear una red multinacional basada en las infraestructuras y en las capacidades logísticas existentes para preparar el abastecimiento a operaciones, reposición de piezas de repuesto o munición y para armonizar las actividades de transporte y despliegue.
- **Military Mobility**. Este proyecto apoya el compromiso de los EEMM de simplificar y estandarizar los procedimientos de transporte militar transfronterizo acorde a las conclusiones del Consejo del 25 de junio de 2018.

- **Energy Operational Function (EOF).**
- **Co-basing**, con el propósito de compartir bases y puntos de apoyo operados por los EEMM tanto en Europa como en despliegues internacionales.
- **Timely Warning and Interception with Space-based TheatER surveillance (TWISTER)** que incrementará la capacidad europea de contribuir al NATO Ballistic Missile Defence.
- **Materials and Components for technological EU competitiveness (MAC-EU)**, el objetivo de esta capacidad es el de desarrollar la EDTIB en el área de materiales y componentes tecnológicos, específicamente aquellos para los que la seguridad de abastecimiento y la libertad de uso puede ser restringida.
- **EU Collaborative Warfare Capabilities (ECoWAR).** Este Proyecto tiene como objetivo aumentar la capacidad de las fuerzas armadas europeas de afrontar colectiva y eficientemente las amenazas venideras que son cada vez más difusas, rápidas y difíciles de detectar y de neutralizar

6. Cyber, C4ISR:

- **European Secure Software defined Radio (ESSOR)**, en el que España participa como observador. Este proyecto tiene como objetivo desarrollar tecnologías comunes para los radios militares europeos, lo que garantizará la interoperabilidad de las fuerzas de la UE en el marco de las operaciones conjuntas
- **Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform**, esta capacidad desarrollará medidas de defensa más activas, más allá de los cortafuegos informáticos, a través de una red de inteligencia sobre cyberamenazas
- **Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations**, que España coordina con el propósito de mejorar el Sistema de Mando y Control de las operaciones y misiones de la UE al nivel estratégico. Una vez implementado el proyecto potenciará el proceso de toma de decisiones, mejorará el planeamiento y la conducción de las misiones y la coordinación de las fuerzas de la UE.
- **Cyber and Information Domain Coordination Center (CIDCCC).**

7. Espacio:

- **EU Radio Navigation Solution (EURAS).**

Para la UE, y para España, es indispensable que los mecanismos establecidos para el desarrollo de las capacidades que son básicas para alcanzar la autonomía estratégica, funcionen eficazmente. Según Arteaga y Simón⁴⁹:

«Asegurar la plena coherencia entre el Fondo Europeo de Defensa y el trío CDP-CARD-PESCO es indispensable para garantizar que el desarrollo del Fondo Europeo de Defensa responde a criterios político-estratégicos, y evitar problemas de gobernanza».

Corresponde a la EDA la identificación de las capacidades necesarias y la búsqueda de oportunidades de cooperación (CARD), consiguiéndose su planeamiento y ejecución por medio de la PESCO y la financiación por el EDF. Este es el proceso establecido en la UE para incrementar su autonomía estratégica, como ya se ha descrito previamente. España debe marcarse como objetivo el conseguir un retorno de inversión (en iniciativas de la Comisión de la UE), acorde al incremento presupuestario (si es que se produce) en sus programas de investigación y desarrollo en Defensa. Este objetivo puede implicar un cambio de perspectiva, compartiendo parte de la soberanía nacional y, como definen los analistas citados, «pensar en europeo y actuar en español».

España debe alcanzar más acuerdos políticos de cooperación industrial que sean acordes a sus relaciones internacionales de defensa y, por lo tanto, debería fomentar los acuerdos de colaboración bilateral (en el desarrollo de capacidades militares y tecnológico-industriales) con Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Nuestro país también tiene acuerdos multilaterales de cooperación en aspectos de la industria de defensa (como la PESCO). Acuerdos bilaterales relacionados con la industria de defensa vigentes (según la Secretaría Técnica de la Dirección General de Política de Defensa), con la República de Corea, Filipinas, Kazajistán, Turquía, Perú, Chile, Estados Unidos, Israel, Francia (varios), Alemania, Portugal, Canadá, Rumanía, Argentina, China y Reino Unido.

Otra idea fuerza interesante, que se recoge en el mismo documento⁵⁰, es que España debe ser proactiva en la captación del EDF, con políticas establecidas a medio y largo plazo, teniendo en cuenta que posiblemente el presupuesto nacional dedicado a defensa

⁴⁹ ARTEAGA F, SIMON L. «El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española». *Real Instituto Elcano. Elcano Policy Paper*. Madrid, enero de 2019.

⁵⁰ *Ibidem*.

puede que incluso disminuya. Para ello se debe desarrollar un plan de influencia sobre la Comisión, además de reforzar el modelo nacional de gestión interministerial. Esta debería ser una Política de Estado que no estuviese condicionada por el signo político del partido gobernante. El aumento del gasto en defensa en detrimento del gasto social es algo mal aceptado por la sociedad española a la que solo le sería política y socialmente planteable como necesidad defensiva ante amenazas interiorizadas como propias. Esta mentalización social requiere una gran campaña de información⁵¹ social que desafortunadamente casi ningún partido político español está dispuesto a asumir. Otro aspecto que no se comenta es que el desarrollo de la industria nacional de defensa conlleva también de forma directa e indirecta un importante desarrollo (I+D+i) de importantes sectores de la industria no encuadrados en el de defensa, lo que genera riqueza, empleo y bienestar social.

Considero que las siguientes palabras de Emilio Lamo de Espinosa⁵², describen magistralmente el momento que afronta España:

Para recuperarnos de la inmensa catástrofe del totalitarismo, la guerra y el sometimiento a la dinámica de las superpotencias ya no europeas, construimos la UE a la que los españoles nos unimos 30 años después, en cuanto culminamos nuestra transición democrática. Hoy no vamos a liderar el mundo, que ya es inmenso y ajeno, ni tampoco lo pretendemos. Un mundo en el que emergen países poderosos, mucho más grandes que toda Europa, un mundo, desgraciadamente, de instituciones débiles, pero de hombres fuertes. Un mundo en que sólo una Europa unida y fuerte en la defensa de sus intereses y valores podrá ser un sujeto con capacidad de hacer historia. Pues si no somos capaces de unirnos, y no somos capaces de que España juegue ahí el papel importante que le corresponde, corremos el riesgo de que nos pase en el futuro lo que ya nos ocurrió con anterioridad a los españoles y europeos: que sean otros, y no nosotros, los dueños de nuestro destino. Ese es también el propósito que nos mueve: ayudar a que España nunca vuelva a dejar de mirar al mundo y que contribuya a una Europa unida y fuerte, capaz de decidir libremente su destino en este nuevo mundo, que aflora con fuerza inusitada al comienzo del segundo milenio.

No cabe duda que Europa necesita una España con más peso internacional y que de este modo contribuya a consolidar la autonomía estratégica de la UE. La situación geográfica de España, ser la cuarta economía de la UE, su población, sus relaciones internacionales, el idioma español, su democracia consolidada y su firme convicción europeísta son datos más que suficientes para afirmar que España tiene el derecho y el deber de ocupar un puesto internacional de mayor relieve en apoyo de la UE y como una justificada aspiración nacional. Un aspecto imprescindible para alcanzar ese objetivo es el de que su contribución a la autonomía estratégica de la UE sea la correspondiente a estas aspiraciones y eso, indudablemente, pasa por un aumento en el presupuesto nacional

⁵¹ RUIZ DIAZ LJ. «La participación española en la Cooperación Estructurada Permanente: oportunidades y desafíos para la industria de defensa nacional». Documento de Opinión IEEE 10/2020.

⁵² MOLINA I. «España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos». *Real Instituto Elcano* Policy Paper. Madrid, febrero de 2019.

dedicado a defensa que nos permita cumplir, al menos, con los compromisos PESCO adquiridos.

Una apreciación evidente es que la debilidad política del eje franco-alemán, junto a la materialización del Brexit y la deriva italiana, pueden ser factores favorecedores de la consolidación del papel de España en la PESCO.

Molina⁵³ y otros expertos, consideran que España mantiene un despliegue de tropas, en operaciones internacionales, superior al que le sería acorde según sus capacidades estratégica y presupuestaria, pero que sostiene para compensar su menor presupuesto militar y, además, para mantener una presencia constante en todas las misiones multilaterales que le sea posible. La participación en las operaciones y en las misiones de la UE se debe mantener, pero el incremento del presupuesto para el desarrollo de capacidades es ineludible, no solo por las propias necesidades nacionales sino, también, por lo acordado con el resto de los EEMM.

España debe informar a sus socios europeos de cómo va a cumplir los compromisos adquiridos con la PESCO (al igual que el resto de los EEMM participantes). Esto implica que el planeamiento nacional de capacidades debería alinearse con el de la UE, según la revisión (CARD) de 2019-2020. Es obvio que el estado de la economía nacional es un factor crítico en el desarrollo de capacidades de seguridad y defensa. El informe CARD sobre 2019 se encuentra todavía en elaboración (faltan entrevistas específicas con algunos países) y además se ha avanzado que se va a establecer que estos informes abarquen periodos de dos años, debido a la imposibilidad de algunos EEMM de cumplir con los plazos anualmente.

El contexto europeo, en lo que al aspecto económico se refiere, debe afrontar una serie de condicionantes comenzando por un crecimiento del producto interior bruto mantenido, pero inferior al de años anteriores.

Se supone que el Banco Central Europeo adoptará una política continuista (y quizás más conservadora con Christine Lagarde) y, además, el presidente Trump intenta imponer su política de aranceles hacia los productos de la UE, al igual que hizo con China. Todo esto puede suponer un freno para la PESCO, especialmente para España, como lo ratifica

⁵³ Ibidem.

el establecimiento específico de aranceles a la importación de productos españoles como «represalia» por las subvenciones a AIRBUS.

Son especialmente preocupantes para España, además de los citados previamente, las políticas erráticas en países de América Latina con importantes inversiones nacionales, como las de Méjico o Brasil⁵⁴.

Algunos analistas consideran que España se encuentra ante una gran oportunidad, pero que ha de apostar fuerte por ocupar el lugar que le corresponde dentro de la UE. Una vez que el Reino Unido abandone la UE el vacío creado debe ocuparse por el resto de los EE.MM. España, como país europeísta con una economía que se mantiene en fase de recuperación (con desaceleración) y con la sana ambición de alcanzar una mejor posición internacional y, sobre todo, en el seno de la UE, debe ser muy proactiva en el desarrollo de estrategias internacionales e intentar ocupar puestos claves en su estructura (como el de AR con Josep Borrell), lo que le permitirá influir más en las «policies». Clave en este propósito son las relaciones (y los proyectos comunes) con Francia y con Alemania, en conjunto y, también, de modo bilateral, lo que a su vez puede favorecer el establecimiento de alianzas con otros EE.MM y con países próximos, pero no integrados en la UE⁵⁵.

El interés de España en la PESCO debe basarse en lo que supone como avance de la defensa europea y que España pueda ser uno de los países que lideren las decisiones que se tomen al respecto, por los diferentes motivos expuestos previamente y porque en caso contrario otros EEMM de menor entidad lo harán en nuestro lugar. En la evolución de estos intereses nuestro país ha sido partícipe tanto del planteamiento francés (más exclusivo y restringido), como del alemán (abierto e inclusivo) sobre la PESCO, lo que finalmente ha resultado “coherente” con la resolución adoptada. La UE adoptó finalmente en diciembre de 2016 un modelo inclusivo y modular.

Este modelo conlleva que la mayor parte de los EEMM se comprometan con la defensa de la UE, lo que favorecerá el desarrollo de la PCSD y, por tanto, que la autonomía estratégica sea un objetivo más factible y no tan lejano, y además, no favorece la “ruptura” que se podría dar en una Europa de dos velocidades, muy marcadas, respecto a su seguridad y a su defensa. Es de destacar que España ha sido el único país que ha participado en todas las operaciones/misiones de la UE, y que además ha liderado más de

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ LLAUDES S. «Brexit, Brexit, Brexit elecciones y mucho más: un 2019 importante para la UE (y para España)». *Real Instituto Elcano*. ARI 19/2019. Madrid 14/2/2019.

diez de estas en la última década, siendo el que más personal ha aportado a los contingentes desplegados. Todas estas son muestras del firme compromiso que nuestro país mantiene con la seguridad y la defensa de la UE. Resulta de especial importancia para España el EUFOR *Crisis Response Operation Core* (CROC), ya que trata de combinar las oportunidades que ofrece la PESCO, con la mejor práctica alemana de la *Framework Nations Concept* (FNC) en la OTAN. Todo ello implica a su vez que una contribución nacional más significativa a la FNC, la PESCO y/o el EUFOR CROC, podría ayudar a España a liderar más misiones PCSD, tal y como describen algunos analistas especializados⁵⁶, pero la pregunta inmediata es como se podrían financiar todas estas acciones.

El que España pueda acceder a fondos comunitarios para el desarrollo de capacidades militares supone sin duda un estímulo, tanto para el planeamiento de adquisición de capacidades, como para la industria nacional de defensa. Por el contrario, las necesidades de capacidades que no se encuentren alineadas con las de la PESCO no recibirán ningún tipo de financiación por parte de la Unión, lo que debe ser un factor de máximo peso en la estrategia nacional de mantenimiento y adquisición de capacidades de defensa. No se debe olvidar que el objetivo de la PESCO es el desarrollo de capacidades de seguridad y defensa de las que actualmente carece la UE, pero que una vez desarrolladas estas capacidades son los EEMM los que tienen que fabricar o adquirir los sistemas y equipos correspondientes. Un punto clave para los legisladores es que la PESCO se alinee con otros procesos de la UE y con el *Defence Planning Process* (NDPP)⁵⁷ de la OTAN.

El cambio de signo político que se produjo en el gobierno en 2018 hace suponer que el objetivo de dedicar a Defensa un 2 % del PIB, no se alcanzará ni a corto, ni a medio plazo, teniendo en cuenta que el gobierno anterior se había marcado alcanzar el 1,4 en el 2024. Esto, indudablemente, puede condicionar los compromisos adquiridos con los proyectos PESCO, pero es incuestionable que los acuerdos con la Unión Europea son consistentes y de gran peso y que España no se puede permitir, por su marcada trayectoria europeísta y por el rol que le corresponde, no estar a la altura de las circunstancias en un momento clave para la situación geopolítica de la UE y por tanto de nuestra nación. La única opción viable sería la de alcanzar un pacto de Estado entre los partidos políticos

⁵⁶ ARTEAGA F. «PESCO. The Spanish Perspective». *Armament Industry European Research Group*. Policy Paper. Septiembre de 2018.

⁵⁷ BESCH. S. «PESCO: Paper tiger, paper tanks?». *Centre for European Reform Bulletin*. Issue 117. Enero 2018.

nacionales, porque la consecuencia de no dedicar el 2 % del PIB a defensa es que no se puedan cumplir (entre otros objetivos de interés nacional y compromisos internacionales) con los proyectos PESCO firmados y, consecuentemente, abandonar (o ser invitados a hacerlo) el grupo de países que lideren este proceso en el seno de la UE.

La CARD complementa al *Capability Development Plan* (CDP) de la EDA, en lo relacionado con el NATO NDPP. Ni España, ni los países del Mediterráneo Occidental, han desarrollado iniciativas subregionales, aunque sí han establecido múltiples alianzas defensivas bilaterales. Sin llevar a cabo estos agrupamientos es muy difícil que los EEMM del sur de la UE puedan beneficiarse adecuadamente de la contribución potencial de las iniciativas PESCO hacia la cooperación en defensa⁵⁸. Sin olvidar lo que «pooling and sharing» debe significar para todos los EEMM, no solo como una opción de suma de capacidades, si no, también, como unas obligaciones adquiridas que además pueden representar beneficios en las relaciones internacionales de nuestro país, así como una importante opción de desarrollo para nuestra industria de defensa.

Como ya se ha expuesto, la PESCO es una oportunidad nacional en diferentes aspectos, de seguridad y defensa, de desarrollo industrial y de liderazgo en el seno de la UE, en las relaciones internacionales, en lo referente a la seguridad y la defensa y considerando la PESCO como un catalizador hacia la autonomía estratégica de la UE, no se puede olvidar que la política de defensa de la Unión sí incluye a Ceuta y a Melilla, a diferencia de lo que ocurre con lo establecido en la OTAN.

Otro punto importante a desarrollar es el de divulgar a la ciudadanía española la enorme importancia que tiene la PESCO para la seguridad y defensa nacionales (además de en otros aspectos ya mencionados), con el doble objetivo de informar y de llegar a convertir este desarrollo en una Política de Estado, como algunos autores ya reclaman⁵⁹. El propósito de alcanzar la autonomía estratégica y el camino establecido para lograrlo debe reflejarse también en documentos tan importantes como la Estrategia de Seguridad Nacional, la Directiva Política de Defensa y la Directiva de Defensa Nacional y, por

⁵⁸ Ibidem

⁵⁹ ALDECOA, F. PÉREZ CAVA, P. «La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes». Documento de trabajo OPEX N° 94/2018. SEGENPOL. Ministerio de Defensa. España.

supuesto, la Estrategia Industrial de Defensa de 2015⁶⁰. Pero todo ello debe contar con el respaldo de la ciudadanía a la que debe explicarse la importancia de alcanzar la autonomía estratégica y los mecanismos establecidos para poder conseguirla. Esto es difícil de plantear frente a dedicar la mayor parte de los presupuestos a medidas sociales que suelen ser las más abanderadas por los partidos políticos, pero el hecho de hacerlo como una necesidad nacional, compartida con el resto de los EEMM de la UE, podría servir para que alcanzase el rango de objetivo del estado y de este modo no sufriese las limitaciones que pueden imponerle los intereses partidistas. Es obligado referir en este punto parte del discurso de S.M. el Rey Felipe VI pronunciado en la celebración de la Pascua Militar, el 6 de enero de 2020:

Nuestro país, junto a sus socios europeos, quiere avanzar hacia una Europa cada vez más fuerte y unida que sea capaz de tomar decisiones de manera eficaz en cuestiones relativas a su seguridad y defensa. ...

...nos enfrentamos a un entorno global de seguridad en constante y rápida evolución, en el que la complejidad y la incertidumbre son norma, no excepción; lo cual implica nuevas amenazas y riesgos para nuestra seguridad y plantea nuevos desafíos a la estabilidad internacional. Todo ello nos exige un gran esfuerzo, que no espera y que nos pone a prueba.

En este sentido, la necesidad de disponer de las capacidades adecuadas –y de mantenerlas- para atender los ámbitos tradicionales de actuación, y ser capaces de operar eficazmente en otros nuevos como el ultraterrestre y el ciberespacio, es uno de los retos más exigentes que tenemos ante nosotros...

Pero también, debemos afrontar dichos retos como nuevas oportunidades para el conjunto de la sociedad española y sus instituciones, que favorezcan su compromiso con la Seguridad y Defensa a través de la colaboración y la proyección internacional, con un mayor impulso a la innovación y el desarrollo tecnológico e industrial, y con un esfuerzo continuo de comprensión y conocimiento en lo que llamamos Cultura de Defensa.

El European Medical Command es de gran interés para España en diferentes aspectos, no solo porque el apoyo sanitario a operaciones y misiones se ha convertido en un factor crítico que puede condicionar la participación de los países en los despliegues de la UE, si no, también, en una oportunidad para mejorar y potenciar esta capacidad nacional (limitada en la actualidad) y que puede repercutir en otros aspectos como la consideración y el papel de España dentro de la propia UE.

⁶⁰ RUIZ DIAZ LJ. «La participación española en la Cooperación Estructurada Permanente: oportunidades y desafíos para la industria de defensa nacional». Documento de Opinión IEEE 10/2020.

6. EL EUROPEAN MEDICAL COMMAND Y EL MULTINATIONAL MEDICAL COORDINATION CENTRE

Es necesario conocer el proyecto con detalle para poder mostrar la trascendencia que tiene, tanto para la UE como para los intereses nacionales, además de su complementariedad con la OTAN.

6.1. El MMCC/EMC

El *European Medical Command* (EMC, Mando Sanitario Europeo), proporcionará a la UE una capacidad estable de apoyo sanitario a las misiones y operaciones sobre el terreno, según se refiere en la PESCO. Además, el EMC también aportará formaciones de evacuación, triaje⁶¹ y resucitación, tratamiento y mantenimiento de pacientes (bajas), hasta que puedan regresar al servicio y se incluye también el tratamiento odontológico de emergencia.

El EMC asegurará una dirección conjunta eficaz de los limitados servicios sanitarios militares europeos (planeamiento, dirección y coordinación de las unidades). Proporcionará recursos sanitarios críticos y contribuirá a la armonización de los protocolos sanitarios, las condiciones de las bases legales (civiles) y los principios de los servicios sanitarios.

Las expectativas, sobre el proyecto, es que desarrolle la interoperabilidad y la coherencia de las capacidades sanitarias en Europa (estandarización de conceptos, instrucción y certificación)⁶².

El *Multinational Medical Coordination Centre* (MMCC, Centro de Coordinación Sanitaria Multinacional), nace del concepto de nación marco (FNC) de OTAN (lo que por algunos analistas se interpreta como una duplicación y no complemento de una capacidad para las dos organizaciones), que lleva años funcionando (desde la cumbre de 2014 en Gales). Alemania apostó fuerte por este proyecto y consiguió rápidamente la firma de ocho Surgeon Generals (Jefes de Sanidad Militar de los países pertenecientes al Tratado).

⁶¹ Clasificación de las bajas en función de su urgencia quirúrgica. AJP 4.10 (C) V1. Allied Joint Medical Support Doctrine. COMEDS septiembre de 2019, OTAN. Comprehensive Health and Medical Support Concept for EU-led Crisis Management Missions and Operations. SEAE junio 2014, UE.

⁶² Según la lista actualizada de la UE del 19 de noviembre de 2018, por comunicado de prensa del Consejo de la UE.

El concepto es, principalmente, centro-europeo/báltico, no es difícil imaginar el porqué. Una de las preocupaciones más extendida entre los EEMM son las evacuaciones terrestres a gran escala, incluso por tren, en suelo europeo y también otras, incluso mayores, derivadas de pensar en términos de conflictos de alta intensidad.

Parecía, en un principio, que se quería imitar el modelo del European Air Traffic Command (EATC), que es un consorcio establecido entre siete países de la UE (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y España), para compartir sus capacidades de transporte aéreo y de repostaje en vuelo. Posteriormente las capacidades del MMCC han evolucionado, como se refleja en su documento conceptual⁶³, que se centra en los siguientes puntos:

1. Entorno de seguridad y su impacto en la UE y en la OTAN.
2. Enfoques de la UE y la OTAN sobre el apoyo sanitario multinacional.
3. MMCC/EMC cometidos y estructura funcional.
4. Gobernanza.

Alemania considera que la OTAN, en materia sanitaria en suelo europeo, debe basarse en dos pilares⁶⁴:

- Apoyo a la transformación, con el MilMedCOE (NATO Centre of Excellence for Military Medicine, Budapest).
- Apoyo a las operaciones, con el MMCC.

Esto recuerda la estructura OTAN de Mando Aliado de Transformación (ACT)/Mando Aliado de Operaciones (ACO). A semejanza de la estructura establecida con los dos Mandos de la OTAN, estos dos centros se repartirían los cometidos de investigación y desarrollo en el MilMedCOE, bajo la premisa de la continua búsqueda de la excelencia, mientras que el MMCC/EMC tiene como principal cometido el apoyo a las misiones con capacidades de conducción y seguimiento.

Alemania supone que el MMCC/EMC tendrá que alimentarse del MilMedCOE en lo concerniente a las «Lecciones Aprendidas y Mejores Prácticas», asumiendo cometidos en tiempo real y con la fusión de informes inteligencia sanitaria, como los que tiene el DHSC (*Deployment Health Surveillance Capability*) de Munich, algo que no sería muy

⁶³ El documento conceptual del EMC/MMCC se comenta en el anexo I de este trabajo.

⁶⁴ Según lo manifestado por Director del MMCC en el plenario del COMEDS (Committee of Chiefs of Medical Services in NATO) de la OTAN celebrado en Bruselas del 19 al 21 de noviembre de 2018.

complicado porque el DHSC es también alemán y la participación de otros países en el proyecto no ha aumentado. Polonia ha solicitado recientemente de forma oficial incorporarse al EMC.

La *Declaration of Intentions* del MMCC se firmó en mayo de 2017. En la cumbre de la OTAN de Gales de 2014, se acordó la implantación del concepto de Nación Marco (*Framework Nation Concept*, FNC), como herramienta de cooperación entre los países en lo referente a sus capacidades militares. Una de estas capacidades es el denominado *Cluster Medical Support*, cuyo liderazgo fue asumido por Alemania. Parece que Alemania quiere que el liderazgo del apoyo sanitario a operaciones que ostenta a nivel de OTAN (área europea), alcanzarlo también en la UE. La mejor forma de rentabilizar su objetivo es por medio de un mismo centro que sirva a ambas organizaciones (MMCC/EMC), pero esta opción no merece la misma consideración por parte de diferentes EEMM y además por distintos estamentos de ambas organizaciones. Francia (que se mantiene como país observador en el MMCC/EMC), no parece dispuesta a cederle a Alemania el completo liderazgo en lo que al apoyo sanitario a operaciones se refiere. Los intereses franceses se orientan más hacia el sur (intereses comerciales y políticos), manteniendo más de 10.000 efectivos desplegados en el continente africano. España apoya a Francia en dos de sus despliegues en África, por medio de acuerdos bilaterales (Misión de Apoyo a Mali con el destacamento aéreo Marfil en Dakar (Senegal) y la Misión de Apoyo a la República Centroafricana, con el destacamento Mamba en Libreville (Gabón)). Es importante reseñar que Francia organiza desde 2018 un foro anual sobre apoyo sanitario a operaciones (con participación española) con el propósito de normalizar procedimientos y favorecer la interoperabilidad, entre los países europeos. No se ha producido ningún conflicto entre ambas iniciativas hasta ahora y posiblemente resulten complementarias en el futuro, pero resulta llamativo que Alemania haya retirado su FST (ROLE 2⁶⁵) de la misión EUTM Mali.

Los alemanes, por el contrario, aseguran la viabilidad de la duplicidad del MMCC/EMC al servicio tanto de la OTAN como de la UE.

⁶⁵ Formación Sanitaria de Tratamiento con capacidad quirúrgica según la clasificación funcional de la OTAN.

Tanto SHAPE⁶⁶ como el International Military Staff de la OTAN mantienen cierto nivel de escepticismo con la duplicidad MMCC/EMC y sobre su operatividad como unidad compartida por la UE y la OTAN, aunque esta idea no sea asumida por la mayoría de los integrantes del Plenario del Committee of Chiefs of Military Medical Services in NATO (COMEDS). Esto se debe posiblemente a que los Surgeon Generals valoran muy positivamente la iniciativa de contar con un centro dedicado al apoyo sanitario a operaciones que no se encuentre subordinado a la estructura de mando de apoyo logístico, lo que es una tendencia manifiesta en los últimos diez años (en ambas organizaciones), pero que aún a pesar de contar con documentos OTAN⁶⁷ que apoyan esa transformación, no se ha terminado de materializar en la estructura de ambas organizaciones.

En cuanto a la solución de la duplicidad MMCC/EMC, la propuesta alemana es que no existe duplicidad, ya que será la misma entidad la que prestará apoyo a ambas, a la OTAN y a la UE. No parece que este planteamiento sea, en realidad, tan sencillo. Basta revisar los países participantes en cada proyecto, en la actualidad, para advertirlo:

Países MMCC: Bélgica, Rep. Checa, Estonia, Hungría, Luxemburgo, Holanda, Alemania y Noruega (que no es UE).

Países EMC: Bélgica, Estonia, Holanda, Alemania, Italia, Rumanía, Eslovaquia, España y Suecia (que no es OTAN).

Resulta clamorosa la ausencia de Francia en el MMCC, aunque colabora bilateralmente con Alemania por su cuenta, y tiene estatuto de observador en el EMC. Preocupante también el rol de Hungría, aliado constante de Alemania en estos proyectos, que por ahora se mantiene como simple observador en el EMC. Puede darse la circunstancia de que el MilMedCOE alimente con *Lessons Learned* y evaluaciones el trabajo del MMCC, pero que por el contrario no pueda, teóricamente, alimentar al EMC (que según Alemania es el mismo centro al servicio de dos organizaciones), lo que resultaría paradójico.

Mientras el EMC (UE), por ahora, continúa siendo un desarrollo ambicioso, el MMCC (OTAN) ya cuenta con una serie de cometidos asignados:

- Unidad de contacto para todo lo relacionado con la Inteligencia Sanitaria.

⁶⁶ Supreme Headquarters Allied Power Europe. El Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa es el cuartel general del Mando Aliado de Operaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

⁶⁷ NATO Military Committee document 324/4, borrador pendiente de aprobación.

- Planeamiento y conducción de ejercicios de apoyo sanitario.
- A un mayor plazo, liderar desarrollos de obtención de capacidades, para lograr un planeamiento de capacidades combinadas de apoyo sanitario, en coordinación con la EDA y con la OCCAR.
- Planeamiento y conducción del apoyo sanitario en operaciones de baja intensidad.
- Constituirse en el *Patient Evacuation Coordination Centre* (PECC) europeo, es decir, en la unidad encargada de la coordinación de la evacuación de bajas de las operaciones hacia el territorio europeo.

El COMEDS de la OTAN, impulsa que el MMCC asuma el rol del EMC y sea útil a ambas Organizaciones. Esto es coherente con el plan de trabajo trienal (2019-2021) de la EDA y con los principios de la Declaración Conjunta de Cooperación UE-OTAN (Varsovia, 2016) y de la segunda Declaración Conjunta de Cooperación UE-OTAN realizada el 10 de julio de 2018 en Bruselas.

En otoño de 2018 se celebró la primera reunión del proyecto EMC de la PESCO en las instalaciones del MMCC en Coblenza (Alemania), a la que asistieron representantes nacionales. En esta reunión se propuso denominar al proyecto MMCC/EMC, para reforzar la idea de que el mismo centro está al servicio de ambas organizaciones y no supone una duplicidad de medios.

La segunda reunión del MMCC/EMC se llevó a cabo del 26 al 28 de marzo de 2019 en el Norwegian Armed Forces Joint Medical Services, en Camp Sessvollmoen (Noruega), en la que también hubo representación nacional. Durante la segunda reunión el primer General director del MMCC (General de Brigada médico Bruno Most), expuso que había detectado (tras viajar a distintos EEMM, entre ellos España), que las mayores preocupaciones de los países europeos en lo concerniente al apoyo sanitario eran los planeamientos aliados en el marco del Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte y también la necesidad de un conocimiento de la situación en los escenarios de interés, especialmente para los países del arco mediterráneo del continente europeo sobre la zona del norte de África y del Sahel. La consecuencia es que el MMCC/EMC tendrá cometidos comunes a los dos ámbitos (OTAN y UE) y otros específicos de cada Organización. En la actualidad el Director del MMCC/EMC es el General médico Stefan Kowitz, del Cuerpo Militar de Sanidad alemán, cuyo anterior destino era el de *Medical Advisor for the Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE).

Dentro de los cometidos comunes se identifican, como prioritarios, los relacionados con la evacuación sanitaria estratégica en situaciones de grandes despliegues en el continente (como hipótesis más peligrosa a afrontar) y los de preparación de las formaciones sanitarias de tratamiento, la protección sanitaria a la fuerza, los estudios sobre mejora de capacidades y logística de obtención de recursos sanitarios y el apoyo al planeamiento de grandes ejercicios sanitarios en lo relacionado con las operaciones/misiones de proyección.

6.2. Participación nacional en el MMCC/EMC:

Es obligado realizar un análisis sobre la capacidad de la Sanidad Militar Española para aportar el apoyo sanitario a operaciones/misiones tanto a las asignadas en territorio nacional, como las de proyección y también a las que se llevan a cabo en combinación con otros países por los acuerdos nacionales con OISD. Esto permitirá comprender mejor la oportunidad que para España supone el desempeñar un papel de miembro participante y proactivo en el MMCC/EMC.

La legislación nacional vigente asigna los siguientes cometidos a la Sanidad Militar:

Prestar la asistencia sanitaria a los contingentes militares españoles destacados en misiones internacionales, formando parte de fuerzas expedicionarias, de dotaciones de buques y su personal embarcado o participando en ejercicios tácticos. También le corresponde prestar la atención sanitaria que se desarrolle en el ámbito logístico-operativo o en el del destino⁶⁸.

Las Operaciones/Misiones, en la actualidad, son fundamentalmente conjuntas o conjunto-combinadas. Las Unidades Sanitarias de los Ejércitos y de la Armada cubren sus puestos de especialistas en las Formaciones Sanitarias de Tratamiento (FST) con capacidad quirúrgica, con los Oficiales del Cuerpo Militar de Sanidad (CMS) destinados en su mayoría en la Red Hospitalaria del Ministerio de Defensa. Los protocolos de Soporte Vital Avanzado de Combate han evolucionado hasta aproximarlos en la actualidad, tanto en el espacio como en el tiempo, al origen de las lesiones de las bajas. Se ha conseguido reducir el número de fallecidos por lesiones de combate hasta el 1% en algunos conflictos, pero al mismo tiempo ha supuesto una mayor exposición y riesgo

⁶⁸ Ley 39/2007, de 19 de noviembre, De la Carrera Militar, disposición adicional quinta.

consecuente entre el personal de sanidad desplegado en operaciones. Esto se encuentra reflejado en las doctrinas sanitarias nacionales:

El apoyo sanitario precisa una muy especial atención, dada la especial sensibilidad hacia la producción de bajas (propias y enemigas) y se pretende que las operaciones militares sean lo menos lesivas posibles. Si a esto se añade la repercusión de la calidad asistencial en la moral y el efecto amplificador de los medios de comunicación sobre la opinión pública, es fácil deducir la importancia del tema aquí tratado⁶⁹.

La directiva 197/98 del Ministro de Defensa establecía el Proceso de Racionalización y Modernización de la Red Sanitaria Militar⁷⁰ y disminuía el número de hospitales militares poniéndolos bajo dependencia de la Subsecretaría de Defensa, reforzaba, de este modo, la idea de la transformación de un modelo de Sanidad Militar Asistencial a uno de apoyo sanitario a la Fuerza, cuyo principal fin es el apoyo sanitario a operaciones. Desde principios de la década de los 90 del siglo pasado España comenzó a participar en misiones internacionales de mantenimiento de la paz. Esto supuso un estímulo y un cambio en nuestras Fuerzas Armadas que se plasmó en una modernización fruto de la colaboración con las de otros países amigos y aliados y en una mayor aceptación por parte de la opinión pública nacional, al ser divulgada la gran labor realizada por los militares españoles en esas misiones y el prestigio internacional que estos alcanzaban.

El apoyo sanitario militar nacional es de calidad, pero, a pesar de ello, se encuentra limitado en los siguientes aspectos:

- Capacidad de generación de Formaciones Sanitarias de Tratamiento (FST) desplegables en operaciones con capacidad quirúrgica (ROLES 2 y 3), especialmente por la carencia de oficiales médicos especialistas.
- Carencia de suficientes oficiales médicos desplegables.
- Ciclo de Inteligencia Sanitaria no definido.
- Falta de normalización de los recursos sanitarios para el apoyo sanitario conjunto.
- Carencia de desarrollo de los sistemas de información y comunicación sanitarios en operaciones.
- Limitación idiomática por la escasez de Oficiales del CMS con el nivel de inglés necesario.

⁶⁹ PD4-616 SANIDAD EN OPERACIONES. Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra. Ministerio de Defensa. 2010.

⁷⁰ La directiva se firmó el 30 de julio de 1998 y supuso un gran número de acciones y transformaciones de la red sanitaria militar durante los años 1999 y 2000.

- Escasa presencia de oficiales del Cuerpo Militar de Sanidad en puestos de las estructuras de las Organizaciones Internacionales de seguridad y defensa a las que España pertenece.

Un gran avance para paliar el decreciente ingreso de médicos en el CMS (en el año 2007 no ingresó ninguno), fue la creación del Centro Universitario de la Defensa (CUD) de Sanidad (por ahora solo cuenta con la Especialidad Fundamental medicina), del que han egresado ya con su grado en medicina y su empleo de Tenientes las dos primeras promociones. La excelente labor profesional que estos oficiales médicos están desarrollando, tanto en territorio nacional como componentes de los contingentes desplegados en operaciones/misiones internacionales, ha demostrado el éxito de este modelo de formación. En cualquier caso, nuestro país sigue siendo deficitario en el número de oficiales médicos necesarios para el apoyo sanitario a las Unidades de la Fuerza, tanto en territorio nacional como en el apoyo a operaciones/misiones en el exterior.

Estas limitaciones son comunes a muchos de los EEMM. En su trigésima reunión el Steering Group del COMEDS⁷¹ de la OTAN (es el grupo de trabajo de coordinación del resto de grupos y paneles del COMEDS), identificó los siguientes déficits críticos y desafíos:

- Déficit de personal médico.
- Productos farmacéuticos, sangre y sus componentes preparados para su envío a zonas de operaciones.
- MEDEVAC estratégica (aeroevacuación sanitaria desde zonas de operaciones a territorio nacional).
- Concienciación de la importancia de la colaboración cívico-militar.
- Ejercicios conjunto-combinados de planeamiento e instrucción sanitaria.
- Necesidad de mejorar la interacción entre los Medical Adviser (asesores sanitarios) de las distintas estructuras del tratado.
- Las aplicaciones de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) sanitarias y su interoperabilidad son fundamentales.

⁷¹ Committee of Chiefs of Military Medical Services in NATO. Documento de conclusiones de la trigésima reunión del Steering Group del COMEDS. Accesible en <http://nso.nato.int>

- Contramedidas NBQR (Nuclear, Biológico, Químico y Radiológico), ante las amenazas terroristas o el posible uso de este tipo de armas por algunos regímenes totalitarios.

La mayor parte de los EEMM de la UE coinciden en que hasta la fecha el porcentaje de supervivencia de las bajas sanitarias en operaciones (tanto de combate, como por enfermedad o por lesiones no de combate), ha sido muy alto. Esto se ha debido fundamentalmente a una primera atención sanitaria de calidad y a una rápida evacuación sanitaria en sus diferentes modalidades (avanzada, táctica y estratégica), por aplicación de la doctrina reflejada en los dos principales documentos de referencia: el AJP-4.10 (C) Allied Joint Doctrine for Medical Support (STANAG 2228, septiembre de 2019) de la OTAN y el Comprehensive Health and Medical Concept for EU-Led Crisis Management Missions and Operations de la UE, a los cuales es afín la revisión de la doctrina nacional conjunta de apoyo sanitario. La doctrina sanitaria OTAN es mucho más extensa que la de la UE, apoyándose la Unión en la de la OTAN, lo que implica que en el futuro la UE deba asumir la redacción de sus propios documentos y no basarse en la complementariedad también en este aspecto.

El hecho de tener que desplegar en nuevos escenarios en los que las distancias a cubrir sean mucho mayores y las infraestructuras sanitarias locales sean deficientes o inexistentes (África), puede implicar que resulte mucho más difícil mantener esos niveles de supervivencia. Todo ello conduce a considerar el apoyo sanitario a las operaciones como uno de sus capacitadores críticos.

Como ya se ha referido, el problema es común a la mayoría de los EEMM de la UE, siendo el factor crítico la captación y retención de médicos para sus Fuerzas Armadas, que les permitan desplegar FST con capacidad quirúrgica en las diferentes zonas de operaciones, además de mantener el número de células de estabilización⁷² y unidades de aeroevacuación sanitaria avanzada⁷³. Todos estos datos indican que España debe participar ineludiblemente en el MMCC/EMC, aunque el nivel en el que debe hacerlo está aún por definir. A pesar de los documentos referidos, todavía no se cuenta con una

⁷² Equipos de personal sanitario en ambulancias tácticas con capacidad de soporte vital avanzado (definición pendiente de publicación en la revisión de la Doctrina Sanitaria Conjunta).

⁷³ Son equipos de personal sanitario en helicópteros medicalizados con capacidad de proporcionar soporte vital avanzado de combate (definición pendiente de publicación en la revisión de la Doctrina Sanitaria Conjunta).

Instrucción del MMCC/EMC que ratifique su organización definitiva y, además, todos sus cometidos.

Existen otras limitaciones que afectan a la capacidad nacional de apoyo sanitario a operaciones como son las restricciones legales que en España tienen los «paramédicos» militares respecto a las técnicas sanitarias que legalmente pueden aplicar sin ser tutelados en situaciones de aislamiento y/o de asistencia en situaciones de bajas masivas. Las restricciones nacionales respecto a este grupo de profesionales son mucho mayores que las de la mayoría de los EEMM. Este marco legal se ha ampliado y redefinido desde 2017 con el Real Decreto (RD) 230/2017⁷⁴, pero que todavía no se ha aplicado debido a no haberse publicado la Orden Ministerial correspondiente para ello. En este RD se definen tres niveles de capacitación siendo el tres el que se correspondería con los sanitarios (no pertenecientes al CMS) de operaciones especiales. Desafortunadamente la acreditación de este nivel de capacitación tres (NC III), no permitirá a este personal aplicar la totalidad de técnicas sanitarias que la OTAN recomienda para estos combatientes, lo que dificulta la interoperabilidad e integración de equipos nacionales de operaciones especiales con los de nuestros aliados debido a ser la capacidad de apoyo sanitario un factor crítico que supone la participación o exclusión de determinadas misiones/operaciones. El hecho de integrarse en el MMCC/EMC puede suponer un apoyo para conseguir que la legislación nacional se equipare a la de nuestros aliados en aspectos en los que en la actualidad España se encuentra limitada.

Otro aspecto muy importante es el de la financiación del MMCC/EMC, aunque desde la UE se cuente con el EDF y con la revisión del mecanismo Athena, todavía no se ha descrito como contribuirá, en cuanto a la financiación, cada uno de los EEMM que se integren en el proyecto. Esto también dependerá de la modalidad en la que lo hagan, como participante, como contribuyente o como observador. En cualquier caso, se asume que esta cuota de financiación será inferior a la de la mayoría (o a la de todos) de las correspondientes a cada uno de los otros proyectos PESCO en los que España participa.

Es probable que la decisión nacional sea la de mantenerse en el proyecto en calidad de observador y en el caso de decidir una participación más activa previamente se deberá

⁷⁴ Real Decreto 230/2017, de 10 de marzo, por el que se regulan las competencias y cometidos de apoyo a la atención sanitaria del personal militar no regulado por la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, en el ámbito estrictamente militar. BOE 60, de 11 de marzo de 2017.

establecer claramente el marco normativo en el que se encuadra, ya que el documento que Alemania ha enviado al resto de los EEMM se refiere como una declaración de IOC (*Initial Operational Capability*), cuando en realidad parece una declaración de intenciones dado el grado de madurez del proyecto.

Se debe valorar en profundidad y con premura la posibilidad de elevar el grado de implicación nacional en el proyecto, considerando la opción de adoptar la posición de miembro contribuyente del MMCC/EMC, aportando personal (uno o dos oficiales del Cuerpo Militar de Sanidad con el Curso de Estado Mayor de las FAS, o con el Curso Superior de Inteligencia) y contribuyendo a la financiación. El retorno de inversión parece inmediato y asegurado, ya que se dispondría de acceso a los ciclos de inteligencia sanitaria de los EEMM participantes en el proyecto (de gran importancia ante los posibles compromisos futuros de despliegue de FST nacionales con capacidad quirúrgica en misiones de la UE), además de formar parte del embrión de un «cuartel general sanitario operacional». Esto supondría una muy importante proyección internacional de la Sanidad Militar Española y abriría el camino hacia una mayor presencia de nuestros oficiales del CMS en organismos internacionales.

Al coordinar España el proyecto del futuro Sistema de Mando y Control en operaciones militares, el componente sanitario de este sistema es fundamental. La empresa nacional que lidera el proyecto es GMV. La integración de oficiales del CMS en el MMCC/EMC sería sin duda beneficioso para el desarrollo del componente sanitario de este proyecto PESCO bajo coordinación nacional.

Una mayor presencia de Oficiales de nuestro CMS en estamentos internacionales puede ser otro aliciente que favorezca el ingreso y la retención de oficiales médicos. Este proyecto es una oportunidad de mejora de una capacidad crítica para las operaciones/misiones en el que España tiene una oportunidad de muy alta rentabilidad y, por lo tanto, la obligación de desarrollar una participación muy activa.

Se debe establecer un plan nacional sobre el futuro modelo del apoyo sanitario a operaciones que también debe enfrentarse a demandas y amenazas cada vez más complejas. El «Plan de Acción de Sanidad Militar para el periodo 2015-2024», firmado por el ministro Morenés, debe actualizarse teniendo en cuenta estas líneas estratégicas. Una guía para elaborar este plan es el concepto que se tenga sobre el futuro apoyo sanitario en la OTAN. Existen varios documentos relacionados pero, sin duda, el más

específico es el titulado «The NATO Future Medical Support»⁷⁵. A partir de este documento se han establecido las líneas de trabajo de todos los países aliados en lo que a apoyo sanitario se refiere y, por ende, a todos los EEMM. La idea principal es que el apoyo sanitario evoluciona de un alineamiento de capacidades lineal y jerarquizado, hacia una estructura nodal dispersa que integra diferentes servicios sanitarios, tanto militares como civiles, internacionales y gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas en una red de servicios coherente. Toda esta red deberá funcionar bajo una única directriz estratégica, siendo capaz de proporcionar el apoyo sanitario preciso de la defensa colectiva, además de la gestión de situaciones de crisis.

Esta idea de futuro se basa en los siguientes pilares:

- *Pooling and sharing*.
- Modularidad.
- Cooperación pública – multinacional - interagencias – conjunto/combinada.
- Despliegue avanzado de los servicios sanitarios.
- Gestión multidimensional; liderazgo y gestión del apoyo sanitario.

Se debe estudiar el apoyo sanitario como lo que es, una capacidad. Resulta de gran utilidad aplicar la metodología de análisis MIRADO (Material, Infraestructuras, Recursos humanos, Adiestramiento, Doctrina y Organización), o su versión actualizada donde se incluye la valoración del Liderazgo y la Interoperabilidad.

Los servicios de apoyo sanitario deben tener las siguientes características:

- Credibilidad.
- «Networking».
- Conocimiento situacional.
- Agilidad.
- Resiliencia.

Los servicios sanitarios que sean la base del apoyo sanitario deben ser capaces de, al igual que las unidades de la fuerza, Preparar, Proyectar, Enlazar, Proteger, Sostener, Informar y Consultar y de ejercer el Mando y Control.

⁷⁵ SELL L. «The NATO Future Medical Support Concept». Allied Command of Transformation, Medical Branch. Octubre 2019.

Todo esto resulta incluso más complicado para el apoyo sanitario, porque se tienen que asumir desafíos políticos e implicaciones entre los diferentes componentes (actores) del apoyo sanitario integral (militares, ONGs, el sector privado), la carencia generalizada de personal sanitario (en España fundamentalmente de oficiales médicos, como ya se ha citado) lo que supone una encarnizada lucha por su captación, la rápida integración de los avances tecnológicos (la telemedicina, la cirugía robótica, las herramientas de ayuda al diagnóstico como claros ejemplos), los recursos económicos (financiación), las amenazas medioambientales sean de origen natural (catástrofes naturales) o humanas (químicas, biológicas, radiológicas, nucleares, explosivas y balísticas), lesiones por calor/frío extremos, las enfermedades endémicas en las zonas de operaciones y, por supuesto, las traumáticas, inherentes al personal militar desplegado. Pero, en el apoyo sanitario a operaciones resultan críticos los siguientes aspectos:

- Liderazgo del apoyo sanitario y su gestión, consulta y mando y control.
- Información e inteligencia sanitaria.
- Protección sanitaria a la fuerza.
- Atención sanitaria integral.
- Evacuación sanitaria.
- Logística sanitaria.

El plan que se elabore debe tener como objetivo que el apoyo sanitario (nacional o conjunto-combinado) sea capaz de realizar sus cometidos tanto en situaciones de actividad basal como de máximo nivel de esfuerzo y adaptarse al cambio de unas a otras de la forma más rápida y eficiente. Las OISD tendrán un papel fundamental sobre los despliegues sanitarios multinacionales en la coordinación de su capacidad de proyección y asentamiento, fomentando el «pooling and sharing» y la fusión de las capacidades de los actores implicados, el desarrollo de doctrina de apoyo sanitario, la coordinación de la formación (básica y continuada) y la instrucción (básica y avanzada) y en el asesoramiento y evaluación de la capacidad.

Este panorama puede ser afrontado desde una perspectiva nacional o, por el contrario, desde una multinacional. La oportunidad de tener una participación activa en el MMCC/EMC es histórica para nuestra Sanidad Militar. Este centro se va a convertir en el más avanzado de Europa y, por tanto, uno de los punteros en el mundo, como referencia del apoyo sanitario a operaciones en todas sus vertientes. Además, el pasar de país observador a país participante supone una inversión nacional de muy bajo coste,

básicamente el comisionar a dos oficiales del CMS al MMCC/EMC que formarán parte tanto de la vertiente OTAN (MMCC), como de la de la UE (EMC), con lo que la participación resulta doble. El apoyo financiero será seguramente el más bajo de todos los proyectos de la PESCO y el retorno de inversión inmediato por la actualización de procedimientos, la integración en el desarrollo de capacidades, la inclusión en los ciclos de inteligencia sanitaria y la conciencia situacional, por citar algunos de los principales aspectos. El contacto con el MMCC/EMC se realiza a través del Estado Mayor de la Defensa y específicamente por la Jefatura de Sanidad Operativa, cuyo General al mando ha recomendado integrarse en el proyecto en posición de observador y marcarse el plazo de un año para reevaluar la situación.

Tengo el profundo convencimiento que se debe progresar hacia un mayor compromiso con el MMCC/EMC, por la rentabilidad y los beneficios descritos y porque además sería muy fácilmente aceptado por la sociedad española, convirtiéndose incluso en un catalizador, en este aspecto, para otros proyectos PESCO en los que España participa.

7. CONCLUSIONES

- La UE, tal como se encuentra la situación geopolítica, no puede renunciar a tener un auténtico peso internacional (*Realistic Power Europe*), en lo referente a la seguridad y a la defensa.
- El elemento integral de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, para mantener la paz y reforzar la seguridad internacional, es la Política Común de seguridad y defensa.
- El artículo 42 del Tratado de la Unión Europea debe ser revisado para permitir la ampliación de las operaciones de la UE.
- La Estrategia Global de Seguridad de la UE refleja el común denominador de los Estados Miembros, sus intereses, principios y prioridades y la necesidad de unificar sus políticas y sus instrumentos con sus prioridades estratégicas en lo referente a su seguridad y defensa.
- La complementariedad entre la UE y la OTAN, en lo que a seguridad y defensa se refiere, es primordial, hasta el momento en el que la UE alcance su autonomía estratégica. La UE necesita un cuartel general del nivel estratégico operativo.
- Las contrapuestas tendencias atlantista (la protección de Estados Unidos frente a Rusia se considera imprescindible por parte de algunos Estados Miembros) y mediterránea (la amenaza procedente de países con fuerte presencia del yihadismo), entre los Estados Miembros de la UE, pueden ser un obstáculo importante para que la Unión alcance su autonomía estratégica.
- La PESCO, el Fondo Europeo de Defensa, el Plan de Desarrollo de Capacidades y la Agencia Europea de Defensa con la Revisión Anual Coordinada de la Defensa, son entidades fundamentales para que la Unión tenga opciones de alcanzar su autonomía estratégica.
- La Unión debe elaborar una Estrategia de seguridad y defensa que quede plasmada en un documento vinculante para todos los Estados Miembros.
- España ha impulsado siempre el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa sólida, con instituciones y estructuras eficaces y disponibilidad de medios.
- España debe alcanzar una posición predominante en una Europa cuyo liderazgo corresponde a Francia y a Alemania.

- España debe ser proactiva en la captación de los Fondos Europeos de Defensa, tanto para el desarrollo de sus capacidades de defensa, como para aprovechar la oportunidad para la industria nacional de defensa.
- Tras el Brexit, España debe ocupar un puesto de mayor peso en la UE, no solo por el interés nacional de aprovechar la situación, sino porque Europa necesita también una España más relevante en el plano geopolítico.
- El proyecto *Multinational Medical Coordination Centre*, encuadrado en el *Framework Nations Concept* de la OTAN y el *European Medical Command*, proyecto de la *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) de la UE, son coincidentes en buscar un incremento de la eficiencia y la interoperabilidad en el apoyo sanitario multinacional a operaciones/misiones.
- El compromiso de España con el proyecto MMCC/EMC de la PESCO debe ser firme, ya que, además de suponer la participación en dos iniciativas internacionales, la FNC de la OTAN y la PESCO de la UE, la inversión prevista, tanto en lo referente a la financiación como a personal comisionado, es mínima, en comparación con otros proyectos de desarrollo de capacidades de la PESCO en los que nuestro país participa. La otra opción es que España, en un principio, mantenga una posición de observador y, posteriormente, aumente el grado de participación nacional en el proyecto según sea la evolución del MMCC/EMC.
- Los futuros compromisos nacionales respecto a la participación/liderazgo en misiones/operaciones de la UE, conllevan que el apoyo sanitario nacional deba estar a la altura de las necesidades de los despliegues actuales y futuros. Es por ello que una integración activa en el MMCC/EMC se considera de importancia estratégica para los intereses nacionales.
- Una integración activa en el MMCC/EMC no supondrá la panacea para las carencias en la capacidad de apoyo sanitario a operaciones nacional, pero es indudable que serviría como catalizador de interoperabilidad y desarrollo de este apoyo y su potenciación combinada con los del resto de los EEMM.

- Todo lo expuesto en este trabajo me induce a concluir que la hipótesis planteada: *«La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), es una herramienta fundamental para que la Unión Europea alcance su autonomía estratégica. Esto es de especial importancia para España y, por tanto, nuestra nación debe asumir un puesto principal en el desarrollo de la PESCO, siendo el proyecto «European Medical Command» un claro exponente de ello y de particular relevancia para potenciar una mejor capacidad operativa crítica como el Apoyo Sanitario a operaciones, en el que una participación nacional activa sería muy beneficioso para los intereses nacionales»*, queda demostrada.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABAD SOTO, J. (2019). «De la CED a la autonomía estratégica de la UE: un cambio de paradigma en la Seguridad y la Defensa». Documento de Opinión *IEEE* 26/2019.
- ALDECOA, F. PÉREZ CAVA, P. «La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes». Documento de trabajo *OPEX* N° 94/2018. SEGENPOL. Ministerio de Defensa del Reino de España.
- ARTEAGA F., (2018). «Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel?» *Real Instituto Elcano*. ARI 125/2018.
- ARTEAGA F. (2018). «PESCO. The Spanish Perspective». *Armament Industry European Research Group*. Policy Paper. Septiembre de 2018.
- ARTEAGA F, SIMON L. (2019) «El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española». *Real Instituto Elcano*. Elcano Policy Paper. Madrid, enero de 2019.
- BARBÉ IZUEL, E., (2016). «La Estrategia Global de la Unión Europea: el camino del medio». *Revista General de Derecho Europeo* 40 (2016).
- BERTRAM, C. Director de la Fundación Ciencia y Política de Alemania. Entrevista publicada en el diario El País el 10 de agosto de 2003.
- BESCH. S. «PESCO: Paper tiger, paper tanks?». *Centre for European Reform Bulletin*. Issue 117. Enero 2018.
- BILLION-GALLAND A, THOMSON A. «European Strategic Autonomy: Stop Talking, Start Planning». *European Defence Policy Brief*. European Leadership Network. Mayo 2018.
- BLOCKMANS, S. «The EU's modular approach to Defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO? » 2018. *Common Market Law Review* 55: 1785-1826, 2018. Kluwer Law International.
- BRETHERTON, C., NIEMANN, A., (2013). «EU external policy at the crossroads: The challenge of actorness and effectiveness». *SAGE* 2013.
- CAMERON, F., (2012). «An Introduction to European Foreign Policy», 2nd edit., *Abingdon, Routledge*, 2012.

- CLOSA, C. MOLINA, I. El futuro de la Unión Europea. Informe 23 del Real Instituto Elcano. Abril de 2018. Página web del Real Instituto Elcano (<http://www.realinstitutoelcano.org>), subsección Informes Elcano de la sección de Publicaciones.
- CÓZAR MURILLO B., (2017). «La Cooperación Estructurada Permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la Política Común de seguridad y defensa?» *Documento de Investigación 12/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos.*
- DAVIDSON J. «The U.S. Pivot to Asia» *American Journal of Chinese Studies.* Vol 21, Special Issue (junio 2014) Págs. 77-82.
- DAVIS CROSS, M.K., (2016). «The EU Global Strategy and diplomacy». *Contemporary Security Policy*, 37:3, 402-413, DOI: 10.1080/1352/3260.2016.1237820.
- DEL POZO F, FOJÓN E., (2018). «La seguridad de Europa, un problema real». Documento Marco 08/2018. *Instituto Español de Estudios Estratégicos.* 27 de abril de 2018.
- DÍAZ RODRIGUEZ J., (2018). «La Política Común de seguridad y defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global». *Documento de Opinión 65/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos.* 31 de mayo de 2018.
- FERNANDEZ SOLA, N. «La Presidencia de España del Consejo de la Unión Europea. Prioridades en Política Exterior, de Seguridad y Defensa». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales.* Número 18. Diciembre 2009.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. (2017), «La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», en M. Oreja, J. M. Beneyto (eds.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea –Vol.10, Tomo IX Acción exterior de la Unión Europea*, Thomson & Reuters - Aranzadi, 2017.
- FERNÁNDEZ SOLA, N., (2013). «The EU as a regional organization: the strategy to be developed by the EGS for Europe's relationship with the US». *Real Instituto Elcano.* 12 de junio de 2013.
- FIOTT D. «Strategic autonomy: towards European sovereignty in Defence?». *European Union Institute for Security Studies.* Noviembre 2018.
- HOIJTINK, M. MUEHLENHOFF, H. «The European Union as a Masculine Military Power: European Union Security and Defence Policy in Times of Crisis». *Political Studies Association.* 2019.

- JUNCOS A (2016). «Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatism turn? ». *European Security*. DOI: 10.1080/09662839.2016.1247809.
- KEUKELEIRE, S., DELREUX, T. (2014), «The foreign Policy of the European Union», 2nd edition. *Palgrave Macmillan (Basingstoke)*, 2014.
- KORNPORST, M., (2014). *European Journal of International Relations*. 27 de junio de 2014. DOI: 10.1177/1354066114535273.
- LLAUDES S. (2019), «Brexit, elecciones y mucho más: un 2019 importante para la UE (y para España)». *Real Instituto Elcano*. ARI 19/2019. Madrid 14/2/2019.
- MANNERS, I (2002). «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». Canterbury. *JCMS 2002 Volume 40. Number 2*. Pp 235-258.
- MOLINA I. (2019), «España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos». *Real Instituto Elcano Policy Paper*. Madrid, febrero de 2019.
- NOCON J, DOROSH L, IVASECHKO O. «Pesco as the modern defense initiative of the european unión: Positions of western european countries VS positions of Eastern european countries». *European Journal of Transformation Studies*. 2019, V.7, No.2.
- PARDO M. (2018). «Política de Seguridad y defensa de la UE: relaciones con la OTAN». *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*. Análisis GESI, 14/2108. Universidad de Granada.
- PECO YESTE, M. (2018), «Defensa europea: fin del paradigma y los riesgos de dejarse llevar». Documento de Opinión *IEEE*. 71/2018. 14 de junio de 2018.
- PONTIJAS CALDERÓN, JL (2019). «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea». Documento de Análisis *IEEE* 08/2019. Disponible:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA08_2019JOSPO N-EjercitoEuropeo.pdf
- RUIZ DIAZ LJ. «La participación española en la Cooperación Estructurada Permanente: oportunidades y desafíos para la industria de defensa nacional». Documento de Opinión *IEEE* 10/2020.
- SMITH, M. E., (2011). «A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU,s changing global role». *Journal of the European Public Policy*. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2011.544487>.
- STAVRIDIS S, FERNANDEZ SOLA N, «What kind of international actor? », en G. Voskopoulos, Il Kouslouvelis (eds.), *Russia, the EU and the US as a security*

triangle. Action, Interactions and Challenges Ahead, Eurasia Publications, Atenas 2011, pp.23-51

- VÁZQUEZ RAMOS A. (2017). «¿El retorno de Europa?» Documento de Opinión 109/2017. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 3 de noviembre de 2017.

DOCUMENTOS:

- «Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles». Cuaderno de Estrategia 184. *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa*. Ministerio de Defensa del Reino de España. Febrero 2107.
- «EUROPEAN DEFENCE ACTION PLAN». *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS*. Bruselas, 30 de noviembre de 2016.
- «IMPLEMENTATION PLAN ON SECURITY AND DEFENCE». *NOTE OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION*. Bruselas, 14 de noviembre de 2016.
- REUNIÓN DEL CONSEJO EUROPEO (Art. 50). Nota del CONSEJO EUROPEO. Bruselas, 29 de junio de 2018.
- VERSIONES CONSOLIDADAS DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. Marzo de 2010.
- Nota COREPER UE. Bruselas, 18 de noviembre de 2018. *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE*. Documento 13977/18 del Consejo de la Unión Europea.
- Revisión de la implantación de la Estrategia Global del Servicio Europeo de Acción Exterior. Primer año: «From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1».
- Revisión de la implantación de la Estrategia Global del Servicio Europeo de Acción Exterior. Segundo año: «Implementing the EU Global Strategy Year 2. From Shared Vision to Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy Implementation Report Year 2. June 2018».

- «Declaración de Bratislava». Consejo Europeo, 16 de septiembre de 2016.
- «Declaración conjunta del presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, y el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg», Consejo Europeo, 8 de julio de 2016.
- «Plan de aplicación de seguridad y defensa». Propuesta de la Alta Representante de la Unión para la Política Asuntos Exteriores y Seguridad, Consejo de la Unión Europea, 14 de noviembre de 2016.
- Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017.
- «Declaración de Meseberg. Renovando las promesas de seguridad y prosperidad en Europa». 19 de junio de 2018.

VISUALIZACIONES:

- Vídeo de la presentación del informe en el Real Instituto Elcano sobre «El futuro de la Unión Europea».
- Vídeo del debate del Real Instituto Elcano sobre «La Defensa en Europa».

ANEXO: MARCO CONCEPTUAL DEL MMCC

Es importante reflejar lo que el General Bruno Most, argumentó sobre la relación entre el MMCC y el EMC:

«Germany is not only the leading nation for the «MMCC» NATO project, but also for the «European Medical Command (EMC) » PESCO project of the EU. What is the relationship between the two projects? »

«PESCO (Permanent Structured Cooperation) is an expression of the EU's security policy efforts to be able to meet challenges with its own forces and concepts. However, this does not compete with the idea of the NATO Framework Nation Concept, which is intended to strengthen the European pillar. On the contrary, it is important to reconcile the two initiatives with the same resources. My team and I see the EU's mission as an addition and a further mainstay. As an idea, EMC does not describe a claim to leadership that builds on instructions, but rather an institution that coordinates services and is therefore a service provider for deployments of the EU. This means that we are moving in the same territory that I described earlier for the MMCC task. The challenge for me as the Director is now to harmonise the two projects with one another and to win over the various accession countries for this common approach in numerous individual discussions»⁷⁶.

Casi todos los indicios apuntan a que el MMCC será también el EMC, de un modo en el que dos unidades de OISD diferentes, pero con cometidos muy similares, compartirán inevitablemente una estructura física, de recursos y de personal. Para entender mejor este concepto un documento del máximo interés es el «Conceptual Framework» del «Multinational Medical Coordination Centre / European Medical Command (MMCC/EMC)», enviado por Alemania al resto de los países europeos integrados en la OTAN o en la UE, fechado el 10 de junio de 2019⁷⁷.

El documento se divide en cuatro apartados:

1. Security Environment and Impact on EU and NATO
2. NATO and EU approaches to Multinational Medical Support
3. MMCC/EMC Tasks and Functional Structure
4. Participation and Governance

A continuación, se describe cada uno de estos apartados:

1. ENTORNO DE SEGURIDAD Y SU IMPACTO EN LA UE Y EN LA OTAN

⁷⁶ Fragmento de la entrevista realizada al General médico Bruno Most, Director del MMCC. European Medical Military Services 2018. Beta Verlag und Marketing GmbH.

⁷⁷ Multinational Medical Coordination Centre / European Medical Command – Conceptual Framework.

En este primer apartado se realiza un repaso sobre las transformaciones ocurridas en lo referente a la seguridad en ambas organizaciones, significando que se están adaptando y desarrollando nuevos enfoques para afrontar los cambios en un mundo volátil, incierto, complejo y ambiguo. La OTAN instauró la FNC guiada por la identificación de deficiencias en capacidades militares (cuantitativas y cualitativas), por medio del NATO Defence Planning Process (NDPP). Con el propósito de alcanzar el nivel de ambición establecido en el Concepto Estratégico de 2010, basado en tres pilares:

Defensa Colectiva, Manejo de Crisis y Seguridad Cooperativa.

La UE se basa en la EUGS y en la PESCO como enunció Federica Mogherini en diciembre de 2017:

We have activated a Permanent Structured Cooperation on Defence ambitious and inclusive, 25 Member States have committed to join forces on a regular basis, to do things together, spend together, invest together, buy together, act together. The possibilities of the Permanent Structured Cooperation are immense.

Acorde a la *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*⁷⁸ las capacidades desarrolladas a través de las iniciativas de defensa de la OTAN y la UE deberían mantenerse coherentes, complementarias e interoperables. Deberían estar a disposición de ambas organizaciones y sujetas a las soberanas decisiones de los países que las posean.

2. ENFOQUES DE LA UE Y DE LA OTAN SOBRE EL APOYO SANITARIO MULTINACIONAL

El apoyo sanitario a la fuerza es un capacitador multiplicador de la capacidad de combate y por tanto de la libertad de acción del mando. Un sistema militar de apoyo sanitario efectivo y confiable es un imperativo legal y moral. Las capacidades cualitativas y cuantitativas de los sistemas de apoyo sanitario de los países tienen que afrontar el desafío de una mayor área de operaciones y misiones, actuales y futuras. Todo esfuerzo, para aumentar la eficiencia en el apoyo sanitario militar por cooperación multinacional, se ha convertido en *conditio sine qua non*.

Ambas iniciativas, la FNC de la OTAN y la PESCO de la UE, incluyen explícitamente proyectos de Apoyo Sanitario que remarcan la importancia de un efectivo apoyo sanitario

⁷⁸ La Declaración Conjunta de Cooperación UE-OTAN presentada por el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, realizada en Varsovia el 8 de julio de 2016.

para el éxito de las misiones y operaciones de la OTAN y de la UE. Dentro del «Grupo de Apoyo Sanitario» de la FNC, se ha institucionalizado como el MMCC y en la PESCO como el EMC. Alemania ha asumido el liderazgo de ambos proyectos y el compromiso de preparar el terreno para un concepto sanitario coherente y coordinado hacia la OTAN y la UE.

Ambos proyectos, FNC – MMCC y PESCO – EMC, definen el enfoque del trabajo hacia un incremento de la eficiencia y la interoperabilidad en el campo del apoyo sanitario militar multinacional.

Para incrementar la eficiencia y la interoperabilidad y cubrir los campos de trabajo necesarios, el MMCC/EMC se desarrollará como una estructura multinacional común con diferentes raíces, pero con los mismos desafíos y con las siguientes CAPACIDADES:

- Proporcionar un conocimiento sanitario situacional continuo.
- Dirigir una preparación continua y una actividad capacitante.
- Facilitar un rápido refuerzo sanitario multinacional y su sostenimiento.
- Incrementar la optimización de capacidades, cuantitativa y cualitativamente, en el terreno sanitario.
- Aumentar la resiliencia sanitaria.
- Garantizar la unidad del esfuerzo sanitario.

Con este fin, las TAREAS del MMCC/EMC son:

- Coordinar los esfuerzos capacitadores conjuntos y la construcción de capacidades sanitarias en los campos de Planes/Operaciones sanitarias, Protección Sanitaria a la Fuerza/NRBQ sanitario, aumento de capacidades incluyendo la interfaz cívico-militar y la logística sanitaria y obtención de recursos, así como los cometidos en tiempo de paz.
- Apoyar con planeamiento sanitario y con coordinación de capacidades en todo el espectro militar en el plano multilateral o unilateral.
- Apoyar ejercicios sanitarios conjuntos e interagencias en el nivel operacional, incluyendo la participación en ejercicios con el propósito de compilar principios de mando y control y procedimientos operacionales para su mayor desarrollo y validación.

El MMCC/EMC será el anfitrión de los proyectos del MMCC y del EMC bajo una misma infraestructura y marco administrativo.

Para el MMCC/EMC se han definido los siguientes OBJETIVOS:

- Proporcionar a las naciones implicadas una capacidad permanente de planeamiento sanitario en apoyo a las misiones y las operaciones de todos los niveles alrededor del mundo.
- Coordinar los recursos sanitarios críticos incluyendo las FSTs y las capacidades de evacuación.
- Asegurar una dirección multinacional eficiente de los limitados servicios de sanidad militar.
- Contribuir a la armonización de los estándares sanitarios nacionales y las condiciones de los marcos legales.
- Extender y operar el interfaz cívico-militar en todos los aspectos del apoyo sanitario, con especial énfasis en el planeamiento de operaciones a gran escala.

Para alcanzar estos objetivos se establecerá una cooperación institucional entre el MMCC/EMC y el ACO (Allied Command of Operations (OTAN)), el ACT (Allied Command of Transformation (OTAN)), la EDA, el SEAE, la Comisión Europea, la NSPA (NATO Support and Procurement Agency) y el MILMedCOE, basada en un intercambio de cartas.

3. MMCC/EMC COMETIDOS Y ESTRUCTURA FUNCIONAL.

3.1. Cometidos del MMCC/EMC

Para alcanzar los objetivos descritos el MMCC/EMC desempeñará los siguientes cometidos:

a. Protección Sanitaria a la Fuerza/NBQR Sanitario:

Coordinación de recursos para asistencia a lesiones NBQR⁷⁹, investigación de brotes y dirección e inteligencia sanitaria e información (M2I).

⁷⁹ Nuclear, Biológico, Químico y Radiológico.

b. Aumento de capacidades:

Añadir capacidades, cuantitativa y cualitativamente, al NDPP80 y al CDP/CARD para la sincronización multinacional, con especial referencia al enfoque modular.

Coordinación multinacional de las capacidades de Aeroevacuación Estratégica y el desarrollo de una «Capacidad de Coordinación Conjunta Europea de Evacuación de Pacientes fuera del Teatro», para operaciones tipo Artículo V o incluso de mayor nivel.

c. Planeamiento Sanitario y Operaciones:

Coordinar las actividades de planeamiento sanitario entre las naciones.

Cooperación y apoyo a los Cuarteles Generales de la OTAN y la UE en el desarrollo de su planeamiento sanitario.

Apoyo del desarrollo de un concepto común de apoyo sanitario operacional.

d. Ejercicios sanitarios:

Ejercicios multinacionales colectivos al nivel operacional reflejando la Guía Anual de SACEUR en ETEE (SAGE)⁸¹, para aumentar la interoperabilidad y la operatividad.

e. Logística sanitaria:

Coordinación y armonización de la logística sanitaria multinacional.

Estandarización de capacidades y coordinación de las iniciativas de abastecimiento sanitario con la EDA y la NSPA.

f. Interfaz cívico-militar:

Extender y dirigir la interfaz cívico-militar en lo concerniente al apoyo sanitario con especial énfasis en el planeamiento de operaciones del más alto nivel.

Conceptos para compartir la carga cívico-militar en el planeamiento de asistencia de emergencia a grandes catástrofes, gestión de crisis y defensa nacional.

Cooperación con Comunidades de Interés, redes (existentes y futuras) de Expertos en Apoyo Sanitario, especialmente en lo concerniente a la cooperación cívico-militar.

⁸⁰ NATO Defence Planning Process

⁸¹ Education Training Exercise and Evaluation / SAGE – SACEUR’s Annual Guidance for Education, Training, Exercises and Evaluations.

3.2. Organización Funcional del MMCC/EMC

- El MMCC/EMC está liderado por su General Director. El Director cuenta con dos Subdirectores y un Oficial Ejecutivo.
- El Subdirector UE (DD UE), es el responsable de la coordinación de los cometidos y trabajos de la UE.
- El Subdirector OTAN (DD OTAN), es el responsable de la coordinación de los cometidos y trabajos de la OTAN.
- El Oficial Ejecutivo (XO), es el responsable de la coordinación del personal y la asignación de los recursos para acometer las tareas en coordinación con el DD UE y con el DD OTAN.
- Las áreas funcionales del MMCC/EMC son:
 - Planes/Operaciones (EU/NATO), Aumento de Capacidades, Interfaz Cívico-Militar, Ejercicios, Logística Sanitaria y Protección Sanitaria a la Fuerza/NBQR sanitario.

Todas las áreas funcionales trabajan conjuntamente, tanto como las tareas y los requisitos de clasificación de la OTAN, de la UE y de las naciones, lo permitan.

El área de Planes/Operaciones comprenderá las subáreas de Planes/Operaciones de la OTAN y la UE para cubrir los requisitos especiales de clasificación en esta área.

4. PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA

4.1. Compromiso potencial de las naciones

En general, las naciones interesadas pueden asumir los siguientes estatus:

- a. Participante y/o
- b. Contribuyente y/o
- c. Observador.

Los puestos en el MMCC/EMC consistirán en los asignables de la plantilla multinacional y los puestos correspondientes a la Nación Anfitriona. Las naciones participantes podrán cambiar su status y revisar el número de sus puestos asignados en intervalos establecidos.

4.2. Gobernanza

Con el fin de alcanzar los objetivos y cumplir los cometidos antes mencionados un Programa Anual de Trabajo (POW) será establecido por el MMCC/EMC y liderado por su Comité Director (Steering Committee), en representación de las naciones contribuyentes y participantes. El POW está en línea con la guía política y los requisitos de las iniciativas PESCO y FNC. El POW, según el acuerdo de las naciones líderes, apoyará los esfuerzos de los servicios sanitarios de las naciones OTAN/UE y de sus Cuarteles Generales civiles y militares. La misión del MMCC/EMC no sustituirá a las agencias militares o agencias en la ejecución de su misión.

El Comité Director apoyará el desarrollo de la organización en principio en la fase de auspicio alemán y participación multinacional con sus respectivos SOFA⁸², con recomendaciones y más tarde con el posterior desarrollo de un «Memorandum of Understanding» y con la ratificación del POW.

El Comité de Dirección se compondrá por miembros nominados por las naciones implicadas. El Comité de Dirección será responsable de revisar y monitorizar las acciones del MMCC/EMC y el desarrollo de los respectivos Acuerdos Técnicos. La Nación Anfitriona será responsable de preparar y organizar las reuniones del Comité de Dirección con la asistencia del Director del MMCC/EMC, cuando se requiera. El Comité de Dirección se reunirá al menos anualmente, sin embargo, durante los tres primeros años se convocarán dos reuniones anuales.

⁸² «Status of Forces Agreement».