



## Contenido

**Editorial- El Parlamento Europeo y la  
Defensa de Europa**

página 2

**La Iniciativa Europea de Intervención  
Federico Yaniz Velazco**

Vicepresidente de ED-ES

página 4

**¿Conviene replantear las relaciones  
con Rusia?**

**Mariano García Muñoz**

Miembro del CD de ED-ES

página 8

**Energía nucleoelectrónica y la acción por el  
clima: planteamiento actual y perspectivas  
de futuro**

**Natividad Carpintero Santamaría**

Miembro de ED-ES

página 12

**Los aspectos legales de las operaciones. Las  
ROE's**

**Jose Luis Poyato Ariza**

Miembro del CD de ED-ES

página 18

**¿Sabe Europa que el siglo XXI es de  
carácter marítimo?**

**Juan Lopez Díaz**

Miembro de ED-ES

página 26

**Noticias de ED-ES**

página 29

Coordinador Juan Cuadrillero Pinilla

Miembro del CD de ED-ES

*Los artículos publicados en este boletín  
representan la opinión de sus autores, sin que  
ED-ES comparta necesariamente las  
opiniones que contienen.*

## Saludo del Presidente de la CEOE



El pasado 22 de enero D. Antonio Garamendi, Presidente de la CEOE, saludó a los miembros de EURODEFENSA-ESPAÑA reunidos en sesión ordinaria. En su intervención, el Presidente ofreció el apoyo de la CEOE a nuestra asociación y en particular su apoyo en la organización y celebración del Consejo de Presidentes de EuroDefense.

## EDITORIAL

### El Parlamento Europeo y la defensa de Europa



# El Parlamento Europeo y la Defensa de Europa

En el mes de diciembre de 2018 apareció el Boletín 1 de EURODEFENSA publicado con el objetivo de cumplir mejor los fines señalados en los estatutos de EURODEFENSE-ESPAÑA (ED-ES). En ese Boletín se incluyeron cinco artículos escritos por miembros de ED-ES que respondieron de forma rápida al llamamiento de enviar colaboraciones. Ese primer Boletín está disponible en nuestra página web y también ha sido difundido por otros medios.

El Consejo de Presidentes de la red de EURODEFENSE se celebra en Madrid los días 23, 24 y 25 de mayo y con esa ocasión sale a la luz este Boletín 2 de EURODEFENSA. Estamos en un periodo de elecciones tanto en el ámbito nacional como en el europeo. En esas elecciones los ciudadanos expresan con sus votos la voluntad popular y eligen a sus representantes a nivel municipal, autonómico, nacional y de la Unión Europea (UE). Los elegidos a nivel nacional y europeo tendrán una influencia muy importante en el futuro de nuestra defensa y seguridad. Sin embargo, existe la percepción de que el Parlamento Europeo (PE) no ha jugado un papel relevante en los asuntos relacionados con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ni con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La realidad es que, como se señala más adelante, el PE ha estado muy presente en el camino hacia una defensa común en la UE.

Las dos guerras mundiales dejaron una terrible destrucción y más de 80 millones de muertos en Europa. La experiencia traumática de aquellos enfrentamientos, llevó a iniciar con el Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957, el largo camino que ha conducido hasta la UE de hoy. Durante más de 60 años, la mayoría de los habitantes de Europa han gozado del más largo periodo de paz de la historia del Viejo Continente. Aunque varios estados europeos intentaron crear una defensa común tras la II Guerra Mundial, la idea no se materializó en la Unión hasta la entrada en vigor el 1 de mayo de 1999 del Tratado de Ámsterdam. En el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, la posibilidad de una política de defensa común se encuentra claramente reflejada en su artículo 42. Dando un gran salto, es oportuno recordar el discurso del Estado de la Unión del año 2016 del presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker. En ese discurso, el Sr. Juncker propuso lanzar una serie de iniciativas relacionadas con la defensa. Entre ellas: la creación de un Fondo Europeo de Defensa (*EDF*<sup>1</sup>), la activación de un único Cuartel General para operaciones, la implementación de la Cooperación Permanente

Estructurada (*PESCO*) y la futura obtención de equipos militares comunes.

El Consejo de la UE de 19 de noviembre de 2018 acogió con satisfacción los últimos avances en el campo de seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la Unión Europea. En las Conclusiones adoptadas, el Consejo se congratuló del establecimiento de un paquete de medidas sobre la vertiente civil de la PCSD. El Consejo también acordó el fortalecimiento de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (*MPCC*) y adoptó la decisión de actualizar la *PESCO* incluyendo una lista de 17 nuevos proyectos. Igualmente, acordó el lanzamiento de la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (*CARD*) y expresó su satisfacción por los esfuerzos para mejorar la movilidad militar. Además, el Consejo reiteró que la aplicación del Programa Europeo de Desarrollo Industrial (*EDIP*) y la continuación del desarrollo del Fondo Europeo de Defensa (*EDF*) requieren una fuerte implicación de los Estados miembros. Por último, el Consejo de la Unión tomó nota de la propuesta de la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión para crear un fondo europeo de apoyo a la paz (European Peace Facility) y se congratuló de la segunda declaración conjunta OTAN-EU en el contexto de la relación transatlántica. El 14 de diciembre de 2018, el Consejo Europeo (CE) se mostró satisfecho por el progreso realizado en el área de seguridad y defensa. Los jefes de estado y de gobierno reunidos declararon que estas iniciativas contribuyen a mejorar la autonomía de la Unión y al mismo tiempo fortalecen la cooperación OTAN-UE, respetando los principios de integración, reciprocidad y autonomía en la toma de decisiones de la UE.

*El Parlamento Europeo ha pedido con frecuencia que la Unión Europea tenga una efectiva y ambiciosa política exterior y de seguridad europea basada en una visión común de los intereses europeos más relevantes.*

El PE ha pedido con frecuencia que la UE tenga una efectiva y ambiciosa política exterior y de seguridad europea basada en una visión común de los intereses europeos más relevantes. En esa línea, el PE adoptó el 22 de noviembre de 2016 una resolución que pide a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión la preparación de un libro blanco sobre seguridad y

# El Parlamento Europeo y la Defensa de Europa

defensa basado en la Estrategia Global de la Unión Europea. La resolución anima al CE a liderar el progresivo establecimiento de la Unión de Defensa Europea (*European Defence Union (EDU)*) con vistas a su inclusión en el marco multinacional político y financiero (*MFF*). El 14 de diciembre de 2016, el PE volvió a enfatizar que la UE debe fortalecer sus capacidades de seguridad y defensa y expresó su apoyo a todas las iniciativas relacionadas, incluyendo el establecimiento de una configuración de defensa del Consejo y la activación de la *PESCO*. El 16 de marzo de 2017, el PE urgió al Consejo que tomase medidas encaminadas a la armonización y activación de las fuerzas armadas europeas. Además, pidió el Parlamento al Consejo y a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión la elaboración de un libro blanco sobre seguridad y defensa. El 13 de diciembre de 2017, el PE se congratuló del establecimiento de la *PESCO* y urgió a los Estados miembros a comprometerse con una defensa europea común y autónoma y a tratar de asegurar que sus presupuestos de Defensa alcancen al menos el 2% del PIB en el plazo de una década. En esa ocasión el PE indicó que una política común sobre ciberdefensa debería ser uno de los primeros elementos de la Unión de Defensa Europea, en el marco de la *PESCO*, y también pidió el establecimiento de una Dirección General de Defensa en la Comisión.

El 13 de junio de 2018 el PE adoptó una resolución sobre ciberdefensa y el 3 de julio aprobó una resolución legislativa sobre la propuesta para el establecimiento del Programa Europeo de Desarrollo Industrial (*EDIP*) destinado a apoyar la innovación y capacidad innovadora de la industria europea de defensa. Terminando el año 2018, el PE adoptó una resolución sobre movilidad militar en la cual expresó su apoyo por esa iniciativa y por la cooperación OTAN-UE. Pero quizá la actuación más relevante del PE sobre temas de defensa en el año 2018, fue su resolución anual sobre la implementación de la *PCSD*. En esa resolución el PE expresó su satisfacción por el progreso en todas las áreas de seguridad y defensa y subrayó, entre otras cosas, la necesidad de una dimensión parlamentaria más fuerte, que incluya la supervisión de la política de seguridad y defensa. Esta supervisión se podría hacer a través de un Comité de Seguridad y Defensa, complementado por reuniones conjuntas interparlamentarias entre representantes de los parlamentos nacionales y miembros del PE. Para concluir este repaso sobre la implicación del PE en los temas de seguridad y defensa, es oportuno recordar que el 13 de febrero de 2019, tras el debate sobre el futuro

de Europa, el Parlamento manifestó su satisfacción por el desarrollo de la *PESCO*. También se congratuló del progreso en la implantación de la *CARD* y en la aplicación del *EDF*. En la reunión del pasado 13 de febrero, el PE tomó nota de las propuestas de algunos Estados miembros de crear un Consejo de Seguridad de la UE y una Iniciativa de Intervención Europea. Por otro lado, el PE recordó que su petición del establecimiento de un Consejo Permanente de Ministros de Defensa subraya la importancia de una adecuada supervisión democrática de las decisiones tomadas en el área de defensa y la necesidad de una cooperación reforzada entre el PE y los parlamentos nacionales.

Las encuestas indican que la seguridad es una de las mayores preocupaciones para los europeos que esperan que la Unión los proteja. A este respecto, es importante destacar que la UE constituye una plataforma única para coordinar políticas de seguridad y defensa con socios esenciales como la OTAN y la ONU. En este contexto es conveniente señalar que los gobiernos de los Estados miembros y el Consejo Europeo son responsables de garantizar la defensa y seguridad de los ciudadanos de la UE y de promover sus intereses y valores. Por su parte, el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales deberán asegurar la preparación de las oportunas leyes y resoluciones para hacer posible una eficaz política común de seguridad y defensa.

## NOTA

1. Se conservan las abreviaturas que son usuales en inglés y se escriben en cursiva.

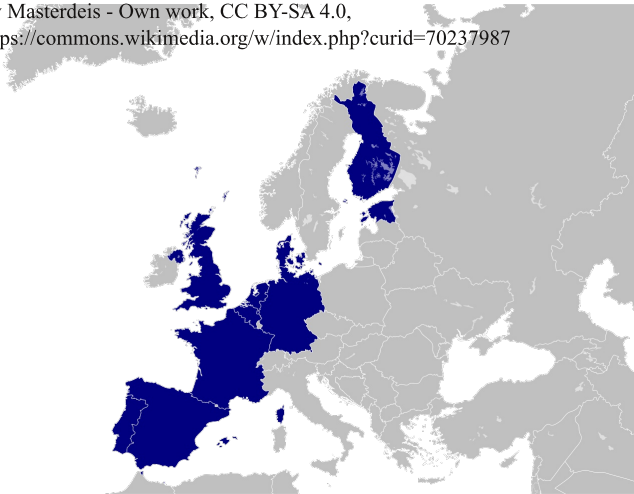
# La Iniciativa Europea de Intervención

Federico Yaniz Velasco  
Vicepresidente de ED-ES

Marzo 2019

El 25 de junio de 2018, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Francia, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido firmaron en Luxemburgo el documento que creó la Iniciativa Europea de Intervención (EI2 o IEI). La rúbrica del documento tuvo lugar en el marco de una reunión paralela al Consejo de Exteriores y Defensa de la Unión Europea. Posteriormente, el 7 de noviembre de 2018, los ministros de Defensa de los nueve países mencionados dieron la bienvenida a Finlandia como el décimo país participante en la EI2 en una reunión celebrada en París.

By Masterdeis - Own work, CC BY-SA 4.0,  
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=70237987>



El antecedente inmediato de la EI2 hay que buscarlo en un discurso sobre Europa pronunciado por el presidente Macron el 26 de septiembre de 2017 en la Sorbona. Durante ese discurso, el presidente refiriéndose a la defensa: “propone ahora tratar de construir esta cultura, en común, mediante una **iniciativa de intervención europea** encaminada a desarrollar una cultura estratégica compartida. [...] Al comienzo de la próxima década, Europa tendrá una fuerza de intervención común, un presupuesto de defensa común y una doctrina común para actuar”.

## Ideas y reflexiones sobre la Iniciativa Europea de Intervención

Parece que la idea de crear la EI2 surgió tras realizarse un análisis de como Francia montó en pocos días la operación “Serval” para actuar en Mali. En situaciones semejantes, que es posible se presenten en Mali o en otras zonas del África subsahariana, Francia sería el núcleo duro listo para actuar rápidamente. Otros

países de la EI2, pero no todos necesariamente, participarían voluntariamente en las operaciones subsiguientes. Algunos analistas coinciden en considerar que la motivación francesa para lanzar esta y otras iniciativas en el campo de la defensa es conseguir apoyo para sus operaciones en el Sahel, que pretenden liderar para mantener su control en la zona.

*... la EI2 es un foro europeo flexible formado por los estados participantes capaces y dispuestos a emplear sus capacidades militares y sus fuerzas cuando y donde sea necesario....*

En el punto 5 de la carta de intenciones<sup>1</sup> (*LoI*) firmada el 25 de junio de 2018 se señala que la EI2 es un foro europeo flexible formado por los estados participantes capaces y dispuestos a emplear sus capacidades militares y sus fuerzas cuando y donde sea necesario para proteger los intereses de seguridad europeos sin perjuicio para elegir la estructura institucional (la UE, la OTAN, la ONU o una coalición ad hoc). La participación en la iniciativa se hace solamente por invitación y se resalta que no se trata de crear una nueva fuerza de respuesta rápida como existe en la Alianza Atlántica con la Fuerza de Respuesta OTAN (*NRF*) o en el marco de la PCSD con los grupos de combate o *Battlegroups*. Tampoco se pretende crear una fuerza bilateral como la fuerza conjunta expedicionaria (*CJEF*) creada el año 2010 por Francia y el Reino Unido. En la EI2 los medios que se pongan a disposición serán los específicamente necesarios para responder a una crisis. De acuerdo con la *LoI*, la iniciativa se centrará en una mayor interacción en cuatro áreas clave: previsión estratégica e intercambio de información, desarrollo y planeamiento de escenarios, apoyo a las operaciones y en cuarto lugar doctrina y lecciones aprendidas. Para alcanzar esa interacción, las fuerzas armadas de los países signatarios realizarán intercambio de oficiales, ejercicios conjuntos de planeamiento, intercambio de doctrinas y la preparación de escenarios conjuntos de intervención. El Estado Mayor de las Fuerzas Armadas francesas es responsable del lanzamiento de la EI2 organizando conversaciones militares estratégicas europeas (*MEST*) y desarrollando un Memorando de Entendimiento.<sup>2</sup>

# La Iniciativa Europea de Intervención

El general François Lecointre Jefe de Defensa de Francia (CEMA) abrió el 9 de noviembre de 2018 la primera edición de la *MEST*. Esa reunión se dedicó a preparar los trabajos destinados a poner en marcha las orientaciones recibidas de la reunión ministerial de dos días antes y a señalar los ejes del trabajo operativo de la EI2. Entre las orientaciones recibidas de la ministra francesa de Defensa (*Ministre des Armées*) Florence Parly, figuran el socorro a las poblaciones, la reacción ante catástrofes naturales o también operaciones de mayor envergadura.

Algunos de los objetivos de la EI2 expresados en la LoI son:

- desarrollar una cultura estratégica compartida entre los países europeos que están dispuestos a trabajar juntos para rellenar los vacíos observados en las últimas operaciones militares;
- reforzar la credibilidad militar de Europa;
- reforzar la autonomía estratégica de Europa;
- contribuir a un reparto de cargas más justo;
- incrementar la interacción en el campo de la inteligencia, planeamiento, apoyo a las operaciones y doctrina.

Según diversos analistas, la ambición francesa a largo plazo parece ser crear una cultura estratégica común. La ministra francesa Florence Parly, ha especificado que la iniciativa trata de “desarrollar entre países al mismo tiempo militarmente capaces y políticamente voluntarios” hábitos “para trabajar juntos, para ser capaces de prepararse y si es posible estar capacitados para intervenir, cuando ellos decidan, en el momento de la decisión en escenarios muy variados”. Por su parte la ministra de Defensa alemana Úrsula van der Leyen añadió que “el objetivo concreto es crear un foro, con estados que piensen igual, que analizarán las situaciones, que las analizarán tan pronto como se manifiesten crisis en una región y que juntos serán capaces de desarrollar una voluntad política”. Sin embargo, Alemania fue inicialmente reticente ante el lanzamiento de esta iniciativa por miedo que pudiera debilitar los avances hechos desde 2016 en el marco de la PCSD como el Plan de Acción Europeo de Defensa (*EDAP*) y la Cooperación Estructurada Permanente (*PESCO*).

Algunos analistas sienten la inquietud de que la EI2 pueda duplicar de alguna forma el papel de la OTAN o de la UE. La respuesta de los responsables de la iniciativa es que ésta no pretende duplicar esas

organizaciones sino complementarlas. La EI2 refuerza la UE dirigiendo a unos pocos estados miembros a explotar mejor su potencial defensivo, para el beneficio de la mayoría de los estados, incluyendo los de la OTAN, dado que los europeos serán más capaces de asegurar su propia protección, así como la de la región euro-atlántica en su conjunto. La EI2 tiene por objetivo cubrir los “puntos ciegos” para ser capaces de intervenir, entre europeos, con una mejor reactividad y una eficiencia acrecentada allí donde sea necesario. En cualquier caso, la complementariedad de la EI2 con la OTAN y con la UE sigue siendo una gran preocupación.

*La EI2 refuerza la UE dirigiendo a unos pocos estados miembros a explotar mejor su potencial defensivo, para el beneficio de la mayoría de los estados, incluyendo los de la OTAN*

## La EI2 y la PCSD

En los pasados 5 años en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE se han hecho diversas declaraciones sobre la necesidad de un ejército<sup>3</sup> común europeo. Una de las más comprometidas y comentadas tanto positiva como negativamente fue la que hizo el presidente de la Comisión Europea Jean-Paul Juncker al periódico alemán “Welt and Sonntag” el 8 de marzo de 2015. Entre otras cosas el Sr. Juncker dijo que “Un ejército común europeo mostraría al mundo que nunca habría de nuevo una guerra entre los países de la UE.” En la misma entrevista el Sr. Juncker señaló que, con su propio ejército, Europa podría reaccionar de forma más creíble ante una amenaza a la paz en un estado miembro o en un estado vecino. Más de dos años más tarde, el 13 de septiembre de 2017 el presidente de la Comisión indicó que quería que la UE llegase a ser un actor global más fuerte y para ello era necesario tomar decisiones sobre política exterior de forma más rápida. Para lograrlo, dijo Juncker que le gustaría que los estados miembros considerasen que decisiones de política exterior podrían pasar de ser tomadas por unanimidad a hacerlo por mayoría cualificada. El Tratado de Lisboa ofrece esa oportunidad si todos los estados miembros están de acuerdo. También señaló en su discurso que quería que la Unión Europea dedicase más fondos a asuntos de defensa y que tanto el Fondo Europeo de Defensa y como una Cooperación Estructurada Permanente en el

# La Iniciativa Europea de Intervención

campo de la Defensa estaban cerca de hacerse realidad.

El anuncio del Sr. Juncker se hizo realidad y en el Consejo Europeo (CE) de 23-24 de junio de 2017 se acordó el lanzamiento de una inclusiva y ambiciosa Cooperación Estructurada Permanente conocida como *PESCO*<sup>4</sup> que permite a los Estados Miembros que lo deseen y sean capaces planear, desarrollar e invertir en proyectos de capacidades compartidos y mejorar el alistamiento operativo y la contribución de sus fuerzas armadas. La principal diferencia entre *PESCO* y otras formas de cooperación, es la naturaleza legalmente vinculante de los compromisos adquiridos por los estados miembros. La lista de compromisos comunes “ambiciosos y más vinculantes” adquirida por cada uno de los Estados Miembros participantes contiene 20 compromisos individuales.

En noviembre de 2017 se presentaron los primeros proyectos colaborativos en el marco de la *PESCO* y el 13 de noviembre los entonces 23 estados miembros participantes firmaron una importante Notificación conjunta sobre la *PESCO* y se la entregaron a la Alta Representante y al Consejo. La Notificación conjunta fue el primer paso formal para el establecimiento de la *PESCO* y en ella se definen:

- Los principios de la *PESCO*, que subrayan que es un marco jurídico europeo ambicioso, vinculante e inclusivo para las inversiones en la seguridad y defensa de la UE y de sus ciudadanos.
- La lista de compromisos comunes ambiciosos y más vinculantes que los Estados miembros han acordado asumir, incluido el aumento constante de los presupuestos de defensa en términos reales.

En noviembre de 2017 se presentaron los primeros proyectos colaborativos en el marco de la *PESCO* y el 13 de noviembre los entonces 23 estados miembros participantes firmaron una importante Notificación conjunta sobre la *PESCO* y se la entregaron a la Alta Representante y al Consejo. La Notificación conjunta fue el primer paso formal para el establecimiento de la *PESCO* y en ella se definen:

- Los principios de la *PESCO*, que subrayan que es un marco jurídico europeo ambicioso, vinculante e inclusivo para las inversiones en la seguridad y defensa de la UE y de sus ciudadanos.
- La lista de compromisos comunes ambiciosos y más vinculantes que los estados miembros han acordado asumir, incluido el aumento constante de

los presupuestos de defensa en términos reales para alcanzar los objetivos acordados.

- Las propuestas relativas a la gobernanza de la *PESCO* en un nivel general complementado con procedimientos específicos de gobernanza en el nivel de los proyectos.

En el Consejo de la UE de 11 de diciembre de 2017 se decidió el establecimiento de la *PESCO* y la lista de los 25 Estados miembros participantes (todos menos Dinamarca y Malta y el RU en proceso de retirada de la UE). En el Consejo de la UE de 6 de marzo de 2018 se adoptó la lista inicial de 17 proyectos colaborativos. Los proyectos cubren áreas tales como entrenamiento, desarrollo de capacidades, y alistamiento operativo en el campo de la defensa. El Consejo de la UE acordó en Luxemburgo el 26 de junio de 2018 un conjunto común de reglas de gobernanza para los proyectos de la *PESCO*. El pasado 19 de noviembre de 2018, el Consejo de la UE acordó 17 nuevos proyectos en el marco de la *PESCO* con lo que actualmente son 34 los proyectos colaborativos en marcha.

La entonces ministra de Defensa doña María Dolores de Cospedal firmó el 12 de noviembre de 2017 el protocolo de adhesión de España a la *PESCO*. Desde el comienzo, España ha sido uno de los principales impulsores de la iniciativa junto a Alemania, Francia e Italia. Actualmente España participa en 18 proyectos colaborativos.

La EI2 ha sido la creación de 10 (hasta ahora) estados europeos con prerequisites operativos conjuntos en varios escenarios predefinidos de intervención militar. Se puede decir que la EI2 complementa operacionalmente a la *PESCO* que se centra en el área de capacidades. Por un lado, la EI2 busca tener sinergias con la *PESCO* y por su parte proyectos *PESCO* están destinados a integrarse en la EI2 cuando sea factible. La posición francesa es que desarrollando la EI2 dentro de la *PESCO* resultaría en largos plazos para toma de decisiones o en una menor ambición. Esta preocupación llevó a que aparecieran tensiones con relación al proyecto entre Francia y Alemania que por su parte temía que la nueva iniciativa pudiese dañar la cohesión política de la UE. Por otra parte, incluir la EI2 dentro de *PESCO* se veía también como problemática pues prevendría la participación del Reino Unido y de Dinamarca.

Para algunos analistas el establecimiento de la EI2 es muy cuestionable. Esos críticos piensan que parece

# La Iniciativa Europea de Intervención

una idea que lanzan los políticos en vez de asegurar las condiciones necesarias de los programas lanzados para conseguir el fortalecimiento y la modernización de las fuerzas armadas.

## La EI2, la UE y la OTAN

La EI2 es europea pero independiente de la UE y de la OTAN y de sus respectivas estructuras de toma de decisiones. Siendo autónoma de la UE, hace posible la participación de Dinamarca que está fuera de la PCSD de la UE. También proporciona un camino para la participación post-Brexit del RU en temas de seguridad europeos. Por otra parte, la EI2 no es disimilar en sus fundamentos teóricos de otras agrupaciones y coaliciones ad-hoc de estados creadas anteriormente, tales como OCCAR, el grupo de Visegrado o la Cooperación Nórdica de Defensa. Estos grupos han sido a menudo creados por la convergencia de intereses regionales o reconociendo la necesidad de que los estados europeos hagan más en términos de seguridad. Es un hecho que ha habido preocupación sobre la relación entre la EI2 y la PESCO. Sin embargo, para clarificar esa relación la ministra francesa de Defensa confirmó que la relación entre la EI2 y la UE es mutuamente beneficiosa, pero permaneciendo totalmente independientes una de otra.

*A largo plazo, la evolución de la EI2 [...] dependerá de la voluntad de los estados participantes, y de si puede coexistir con las estructuras de la OTAN y la UE y complementar sus esfuerzos y al mismo tiempo evitar duplicación*

Como se ha mencionado, los ministros de Defensa de los estados participantes encargaron a sus colaboradores en la reunión de 25 de junio de 2018 la preparación de un memorando de entendimiento (EI2 Foundation Memorandum of Understanding) que detalle las modalidades de la participación de cada estado en la EI2. Una vez que la iniciativa esté madura se invitará a participar en ella a otros países europeos que estén dispuestos políticamente y sean militarmente capaces. A largo plazo, la evolución de la EI2, como la de otras iniciativas europeas, dependerá de la voluntad de los estados participantes y de si puede coexistir con las estructuras de la OTAN y la UE y complementar sus esfuerzos y al mismo tiempo evitar duplicación. Es una

opinión generalizada entre los analistas que el futuro de la EI2 dependerá en gran manera de que Francia, como nación líder de esta iniciativa, consiga mantener la autonomía de la EI2. Para ello tendrá que disuadir a Alemania de ligarla a las estructuras de la UE y a proyectos liderados por la UE como la PESCO.

## NOTAS

1. LETTER OF INTENT concerning the development of the European Intervention Initiative (EI2)

2. Se esperaba para fin de 2018

3. Se debe entender fuerzas armadas comunes. Es difícil expresar este concepto en diferentes lenguas. En muchas ocasiones en publicaciones no especializadas se emplea la palabra ejército para designar a los componentes que en la mayoría de los países de nuestro entorno forman las fuerzas armadas: Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire. A los que en algunos casos existe un cuarto componente como los *Carabinieri*.

4. En general en este trabajo se usan los nombres españoles de iniciativas etc. Sin embargo, se mantienen las abreviaturas inglesas de esos términos y se escriben en cursiva.

# ¿Conveniencia de replantear las relaciones con Rusia?

Mariano García Muñoz

Miembro del Consejo de Dirección de ED-ES

Marzo 2019

El comienzo del siglo XXI se está definiendo por un nuevo planteamiento de la defensa y la seguridad en Europa, ya que las premisas que lo sustentaban han cambiado radicalmente, como ha podido apreciarse en la Conferencia sobre Seguridad de Múnich, el pasado mes de febrero. En esa reunión ha sido patente el desacuerdo entre Europa y Estados Unidos sobre cómo tratar los intereses comunes y como defender los valores compartidos que se diseñaron el siglo pasado.

## EL ORDEN INTERNACIONAL DEL SIGLO XX

La arquitectura geopolítica que ha definido la relación entre los Estados Unidos y Europa se creó a mediados del siglo pasado, después de una guerra devastadora que colocó a este continente al borde del abismo existencial tanto político como económico.

Esa conflagración, después de varias conferencias internacionales, trazó una nueva definición de las fronteras en Europa central, según lo acordado en la conferencia de Yalta.

La consecuencia de esa remodelación dio paso a la reafirmación de la ideología comunista y su empuje expansionista en el espacio europeo. Esto provocó la reacción anglosajona para contenerla, pero no para combatirla. La piedra angular de la contención fue la aparición de la arquitectura de seguridad, defensa y desarrollo económico como barrera para detener el avance de la URSS, pues una vez concluida su imposición del comunismo en Centro Europa, trató de extenderlo a todos los países del occidente europeo con la ayuda de fuertes partidos comunistas, cabeza de puente de las vanguardias de Moscú. El instrumento de contención de Occidente fue el establecimiento de la OTAN en 1949.

Esta organización, el producto más directo de la Guerra Fría, depositó en manos americanas el sistema de seguridad europeo, que fue completado con los instrumentos de desarrollo económico y financiero que surgieron en Bretton Woods: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Europa Occidental, a este lado del “telón de acero” impuesto por la URSS a sus satélites europeos, comprendió correctamente que su defensa y supervivencia en los terrenos militar, económico y financiero solo estaban asegurados y

podrían desarrollarse bajo el patrocinio de Estados Unidos.

En el marco de ese impulso norteamericano para establecer la arquitectura geopolítica del siglo XX se crearon inmediatamente en 1950 los fundamentos de la Unión Europea de nuestros días: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Euratom. Instituciones de la protohistoria comunitaria que permitieron, con el impulso de Washington, por un lado, superar la vieja rivalidad franco-germana, que tanto daño había causado en Europa. Por otro, afianzaron Europa frente a la expansión agresiva de Moscú, propiciando igualmente el desarrollo político y económico que ha permitido a nuestro continente el más largo periodo de paz durante siglos.

Como réplica a ese resurgir de Europa Occidental, la URSS creó la organización del Pacto de Varsovia en Europa Oriental, institución de seguridad y defensa para su espacio geopolítico. Moscú completó la organización de ese espacio con el Pacto del mismo nombre que ligaba todas las economías de la URSS y sus satélites con una centralización a través de los planes quinquenales diseñados por el Kremlin.

## EL ENFRENTAMIENTO

Desde el final de los años cuarenta hasta el principio de los setenta del siglo pasado, ambos sistemas, uno defensivo y de seguridad –el occidental- y otro agresivo y totalitario –el oriental- se enfrentaron a lo largo de unas fronteras que habían sido alteradas al término de la II Guerra Mundial. Consecuencia lógica fue el rearme de cada uno, pero principalmente el soviético. El objetivo de este último era una blitz-krieg o guerra relámpago, propiciada por la geografía de la planicie noreuropea, donde no existen accidentes geográficos insuperables para una invasión de acorazados de Europa oriental que arrollase a Europa occidental.

La aparición del arma atómica y el desarrollo de cohetes portadores de armas de destrucción masiva de alcances medio e intercontinental completaron el enfrentamiento, que con altibajos llevó al equilibrio del terror, que paralizaba a ambos bandos ante la opción de una nueva guerra en suelo europeo con tintes apocalípticos.



## ¿Conveniencia de replantear las relaciones con Rusia?

Con el fin de superar ese enfrentamiento, de contención por un lado y de agresión por el otro, se optó por negociar. El resultado fueron los Acuerdos de Helsinki de 1975, en los que ambos bandos reconocieron su identidad de seguridad. Pero además abrieron la puerta a negociaciones que superaban la confrontación y que a lo largo de bastantes años dieron como resultado: el reconocimiento de las alteraciones territoriales que crearon las nuevas fronteras de 1945 y se fueron desgranando los acuerdos de desarme e inspección recíproca. Se produjo así la distensión y en último término la implosión de la URSS.

Ahora bien, esos acuerdos fueron alterados por sus protagonistas, Estados Unidos y la URSS, (después por Rusia). No obstante, puede decirse que ha sido Washington quien se ha retirado primero de algunos de esos acuerdos por estimar que eran muy restrictivos para sus aspiraciones globales de unipolaridad como resultado de la desaparición de la URSS. Es el caso de su desvinculación en 1986 de los acuerdos SALT 1 y 2; de su retirada en 2001 del Acuerdo sobre Misiles balísticos (ABM), con el pretexto de que no le protegían de la posibilidad que los “rogue” estados podían también poseerlos. Rusia abandonó el Acuerdo START 2 en 2002 en respuesta a la salida de Estados Unidos del ABM. El proyecto de despliegue por Estados Unidos del escudo antimisiles en Europa Oriental en 2007 hace que Rusia se retire del Acuerdo FACE, firmado en 1990 con el objetivo de equilibrar las fuerzas convencionales de ambos bloques.

A pesar de esos desacuerdos, Moscú y Washington iniciaron nuevas negociaciones en 2009 para reemplazar el START 1, que fue firmado pero no ratificado por parte americana. Con motivo de la firma, el entonces Presidente Obama declaró que “Estados Unidos desean una Rusia fuerte, prospera y pacífica”. Pero esas buenas disposiciones han sido abolidas por el Presidente Trump que se ha retirado el pasado mes de febrero del Acuerdo sobre Misiles Nucleares de Radio Intermedio (INF) de 1987 y continúa sin negociar un nuevo acuerdo START. El pretexto ha sido esta vez que Rusia tiene un programa de misiles SSC-8 o Novalar 9 HL729 que violan el INF por tener un alcance de más de 500 kilómetros. En el Consejo OTAN-Rusia celebrado el pasado 25 de enero en Bruselas, ante la insistencia de Washington por abandonar el tratado, no se llegó a un consenso para evitar la desaparición del INF. Rusia ha anunciado que abandonara el INF, obligada por la actitud americana.

### EL FIN DE LA PAX AMERICANA

Ante los desencuentros y enfrentamientos entre Washington y Moscú, los países europeos deberían reflexionar sobre la continuidad de la arquitectura de defensa, política, económica y financiera creada por Estados Unidos después de la II Guerra Mundial.

*Se estima que la nueva política americana hacia Europa, puesta de manifiesto con la retirada decretada por el Presidente Trump del Acuerdo sobre Misiles Nucleares de Radio Intermedio [...] representa el fin del periodo post Guerra Fría que comenzó en 1989*

Se estima que la nueva política americana hacia Europa, puesta de manifiesto con la retirada decretada por el Presidente Trump del INF, así como los sucesivos abandonos de otros acuerdos de desarme previos, representa el fin del periodo post Guerra Fría que comenzó en 1989 con el desplome de la URSS. Las medidas adoptadas por Washington permiten imaginar cuáles son sus prioridades estratégicas actuales.

En efecto, a lo largo de los 40 últimos años, sus abandonos sucesivos de los acuerdos de desarme y de control de armas atómicas han sido motivados más bien por el cambio de estrategia del Pentágono en sus políticas de defensa, pues no desea limitaciones cuando la geopolítica del mundo está cambiando ostensiblemente. El INF es considerado por el Pentágono como una horma que limita sus respuestas frente a la superpotencia de China y a posibles conflictos que puedan tener lugar en Asia, donde se está gestando la nueva geopolítica mundial.

Como señala Bruno Tertrais, director adjunto de la "Fondation pour la Recherche Strategique", la desaparición del Acuerdo INF representa, más bien la oposición de la actual administración americana a los tratados que suponen un obstáculo a su política global, que a un incremento del potencial militar ruso. La prioridad ahora para Washington es “la radical transformación del panorama estratégico en Asia”, según Tertrais. Al parecer, el Pentágono está más preocupado por lo que pueda suceder en sus relaciones con China, Corea del Norte, Paquistán y los acontecimientos en el Mar de China que con los países de Europa, considerados por el Presidente Trump como enemigos “foes” en su léxico.

## ¿Conveniencia de replantear las relaciones con Rusia?

En la citada Conferencia de Munich sobre Seguridad se ha corroborado, así mismo, la creciente separación de los Estados Unidos del continente europeo en los dos últimos años. El organizador de esta reunión, Ischinger, ha puesto de relieve que Trump está desafiando el orden internacional creado por sus predecesores al poner en duda el libre comercio, el conjunto de valores de la democracia occidental y a la propia OTAN, calificada de “organización obsoleta” por el presidente americano. Es indudable que los acontecimientos políticos y económicos que han ocurrido entre los Estados Unidos y Europa, durante los dos años de la actual administración americana, muestran que la cohesión que ha mantenido a la OTAN en sus 70 años de existencia, fundada en esos valores democráticos comunes, está siendo reemplazada por una nueva política de grandes potencias.

*Lo que debe preocupar a los países europeos es que las garantías de seguridad proporcionadas por Washington a nuestro continente en 1945 [...] han sido modificadas por sus nuevas directrices estratégicas diseñadas hacia Asia más que para Europa*

Lo que debe preocupar a los países europeos es que las garantías de seguridad proporcionadas por Washington a nuestro continente en 1945, que han modelado la relación trasatlántica, han sido modificadas por sus nuevas directrices estratégicas diseñadas hacia Asia más que para Europa.

Es lógica, entonces, la pregunta sobre si los Estados Unidos siguen verdaderamente comprometidos con la defensa de Europa ante la desaparición de la amenaza comunista y del expansionismo ruso.

Las declaraciones del presidente de Francia y de la Canciller alemana abogando por una estructura europea de defensa muestran las dudas que han aparecido en nuestro continente sobre el compromiso americano, pues el presidente Trump estima que somos unos competidores para amplios sectores de su economía, a la que hay que defender mediante medidas arancelarias y financieras. Más aun, en el terreno energético: como los Estados Unidos van a convertirse en exportadores netos de gas natural licuado (GNL) se están oponiendo a la competencia que suponen los abastecimientos de GNL rusos a Europa, representada ya por el gasoducto

North Stream 1 y el futuro North Stream 2.

Ante la amenaza económica americana, el Consejo de la UE, en reunión el pasado 8 de Febrero, aprobó nuevas normas para gasoductos que parten de fuera del escenario europeo para garantizar los suministros de gas a nuestro continente sustrayéndolos de ese modo a las muy posibles sanciones americanas, explícitas en la ley adoptada ya por el Congreso “*Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act*” (CAATSA) y en las propuestas que contiene la futura ley “*Defending American Security from Kremlin Aggression Act*” (DASKA).

### LA NUEVA SITUACION

Si observamos la diplomacia transaccional de Trump, su desprecio hacia los aliados tradicionales europeos –que puede dar lugar a un abandono twiteado (perdón por el barbarismo) de la OTAN- conforme a su política aislacionista de “*America first*” y, consecuentemente, su antagonismo hacia la potencia económica y financiera de Europa, nos lleva a reflexionar sobre la conveniencia de un nuevo enfoque de las relaciones con Rusia.

Se podría copiar la fórmula utilizada en Helsinki en 1975 de acercar los dos bloques antagónicos mediante negociaciones formales para superar su confrontación. Con ese método sería oportuno explorar como los intereses europeos globales serian tenidos en cuenta en conversaciones directas con Moscú y eliminar así la confrontación actual entre la UE y la otra zona de nuestro continente. Porque considerar que la influencia rusa en Europa es responsable de los problemas europeos es poco realista y conduce a ninguna parte.

*...la diplomacia transaccional de Trump [...] su antagonismo hacia la potencia económica y financiera de Europa, nos lleva a reflexionar sobre la conveniencia de un nuevo enfoque de las relaciones con Rusia.*

Si en el pasado las negociaciones con la URSS permitieron unos avances que generaron la Europa de nuestros días, habría que iniciar conversaciones o negociaciones francas y directas entre la UE y Rusia para preservar los intereses políticos, económicos, comerciales, energéticos y militares de ambas partes.

## ¿Conveniencia de replantear las relaciones con Rusia?

Porque hay que convencerse que un incremento en los gastos de defensa por los países europeos de la OTAN no garantizan en este momento la permanencia bajo el “paraguas” americano. Por otra parte, es muy posible que conflictos como el de Ucrania o el de Georgia puedan solucionarse mediante contactos directos con Rusia. No hay que olvidar que la alteración en 1945 de las fronteras en Europa, consecuencia de la II Guerra Mundial, necesito medio siglo en ser aceptada.

Desde el punto de vista internacional, una colaboración Rusia-Europa, preservando cada lado sus intereses, podría ser beneficiosa para convencer a las nuevas potencias nucleares como China, India y Pakistán así como a los Estados Unidos de iniciar negociaciones para extender el INF a Asia, como forma de limitar sus arsenales nucleares.

La cooperación entre Europa y Rusia podría determinar así mismo un nuevo papel europeo en el caso de confrontación militar entre los Estados Unidos y China y acabar con las intimidaciones rusas en los asuntos de la UE.

Como materia de reflexión cabe plantearse: ¿Cuáles serían las condiciones que pueden impulsar a Rusia a mantener unas relaciones normales con la UE y con sus vecinos en el Cáucaso y en los Balcanes? ¿Existe la posibilidad de crear una nueva arquitectura de defensa europea, como proponen Francia y Alemania, incluyendo a Rusia?

Lo más plausible es que negociar sobre estos y otros asuntos con Moscú sea más realista que las sanciones que separan a Rusia de Europa.

Por otro lado, la Historia nos demuestra que la superación de la rivalidad, origen de largos años de inestabilidad y de guerras, entre Alemania y Francia fue el resultado de negociaciones directas entre los gobiernos de ambas naciones. Esto dio paso a la actual Unión Europea.

# Energía nucleoelectrónica y la acción por el clima: planteamiento actual y perspectivas de futuro

Natividad Carpintero Santamaría  
Miembro de ED-ES

Marzo 2019

## 1.- INTRODUCCIÓN

En Septiembre de 2015 la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible definido como “un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia”. Esta Agenda consiste en el desarrollo de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aplicables a las esferas medioambiental, económica y social.



Figura 1.- Los 17 ODS de las Naciones Unidas (Foto de la autora)

El Objetivo 13 es Acción por el Clima en el que una de las metas prioritarias es la reducción de los gases de efecto invernadero (GEI), de tal forma que para 2030 se haya alcanzado una reducción del CO<sub>2</sub> del 45%.

La energía nucleoelectrónica o energía nuclear es una fuente energética que garantiza el abastecimiento de energía eléctrica en una importante cobertura de la demanda base, no produce gases de efecto invernadero (GEI), reduce la dependencia energética exterior, garantiza la producción de electricidad las 8.760 horas al año, lo que permite una estabilización y reducción futura del precio medio de la electricidad. El coste de su combustible, el uranio, es del orden del 10% del coste de generación de energía eléctrica, que es, a su vez, del orden de la mitad de los combustibles fósiles.

Según el informe *Climate Change and Nuclear Power 2016* del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), durante el periodo 1970–2013, la utilización de la energía nuclear ha impedido la emisión de 66 Gt de CO<sub>2</sub>, a la atmósfera lo que supone el 41% del total de

las emisiones evitadas por fuentes bajas en carbono<sup>1</sup>. Asimismo, según el crecimiento de la potencia nuclear en los años futuros, para el horizonte 2050 podría evitar la emisión de entre 3.300 y 9.000 Mt CO<sub>2</sub> anuales<sup>2</sup>.

## 2.- ANTECEDENTES HISTORICOS

El descubrimiento de la fisión nuclear en 1938 produjo un gran impacto en el mundo de la física por dos razones. La primera de ellas porque suponía un paso extraordinario en la producción de energía eléctrica y la segunda, porque podía tener aplicaciones bélicas sin precedentes. De hecho, el descubrimiento que tuvo lugar en Berlín, en los albores de la Segunda Guerra Mundial, condicionó su primera aplicación con la fabricación de las dos bombas atómicas desarrolladas por los Estados Unidos y que fueron lanzadas sobre Japón el 6 y el 9 de agosto de 1945, en las ciudades de Hiroshima y Nagasaki, respectivamente.

El fenómeno de la fisión del uranio presenta tres características fundamentales. La primera es la producción de energía que se obtiene ante la pérdida de masa; la segunda es la formación de productos radiactivos y la tercera y, más importante, es que en cada fisión se producen de dos a tres neutrones que generan a su vez nuevas fisiones en cadena autosostenidas. Para ilustrar con números el fenómeno hay que decir que la fisión de un gramo de uranio equivale a la producción de 24.006 kwh.

## 3. REACTORES NUCLEARES

Desde 1943, tanto en los Estados Unidos como en otros países se estudiaron distintos tipos de futuros reactores nucleares, los cuales deberían cumplir la condición necesaria pero no suficiente de ser intrínsecamente seguros, es decir, que su coeficiente de reactividad por temperatura y huecos fuese negativo. Estos reactores se dice que son *submoderados*.

Desde el primer momento se vió que desde el punto de vista neutrónico, los mejores reactores eran los de uranio natural-agua pesada (HWR); desde el punto de vista de sencillez técnica, los apropiados eran los de grafito-gas (GGR), con uranio natural y que fueron desarrollados inicialmente por Francia y el Reino Unido, y desde el punto de vista del volumen ocupado,

# Energía nucleoelectrónica y la acción por el clima

los más compactos eran los reactores de agua ligera (refrigerante y moderador) tanto a presión (PWR) como en ebullición (BWR), teniendo como combustible uranio enriquecido. Estados Unidos y la URSS desarrollaron los reactores de agua ligera para sus submarinos, modificándolos posteriormente para uso comercial. Sin embargo, no pudiendo competir con los gastos de I+D de los reactores de agua ligera, los países bajo la influencia de Estados Unidos compraron la patente de estos reactores al Gobierno norteamericano y los países bajo la influencia de la URSS, adquirieron la patente de los suyos. Actualmente el 90% de los reactores funcionando en el mundo son de agua ligera.

Los reactores de grafito-agua ligera fueron desechados para su uso comercial desde el primer momento por ser muy peligrosos al ser intrínsecamente inseguros, debido a que tienen el coeficiente de reactividad por temperatura y huecos en el arranque positivo; ello significa que cuando aumenta la temperatura, aumenta el número de fisiones y, por tanto, la energía producida, originando un aumento mayor de temperatura, hasta producir la fusión del núcleo del reactor. Son reactores *sobremoderados* que nunca deben emplearse para la producción de energía eléctrica pero que tienen la ventaja de que son fáciles de construir, baratos y son los óptimos para producir plutonio militar para las bombas atómicas. Ningún consejo de Seguridad Nuclear autorizaría su construcción.

Actualmente los nuevos reactores que se encuentran en diseño dentro de programas de investigación multinacionales como Generación IV e INPRO (*International Project on Innovative Nuclear Reactor and Fuel Cycle*), basan sus programas en torno a tecnologías que produzcan una mejora en el uso del combustible dentro del marco de la sostenibilidad. Los reactores denominados de Generación IV tienen en cuenta la incorporación de mejoras significativas en la seguridad; en la resistencia a la proliferación y en la reducción de residuos radiactivos producidos, con la finalidad de mejorar el uso del uranio y del plutonio, contemplando asimismo el uso del torio como combustible.

Durante la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos, con objeto de obtener plutonio para sus bombas atómicas construyeron en Hanford (Estado de Washington) 9 reactores de grafito-agua ligera (LWGR, RBMK o popularmente conocidos como tipo Chernóbil) cuya energía se disipaba en la atmósfera. Ante el peligro real de que tarde o temprano se

produjese un grave accidente, una vez que obtuvieron el plutonio militar para la mayoría de las 33.000 cabezas nucleares que tenían en 1966 fueron desmantelados entre 1964 y 1987.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la URSS construyó 15 reactores de grafito-agua ligera, con los que obtuvieron el plutonio militar para la mayoría de las 45.000 cabezas nucleares que tenían en 1986, siendo desmantelados entre 1987 y 1992. Sin embargo, al no tener que someterse a ningún control de seguridad nuclear nacional, el Gobierno soviético decidió construir 18 reactores de este tipo para poder producir al mismo tiempo energía eléctrica y plutonio militar. Sabiendo previamente el riesgo que estos reactores comportaban construyeron un complejo sistema de seguridad. Cuatro de ellos fueron construidos en la C.N. de Chernóbil en cuya Unidad número 4 se produjo el gravísimo accidente el 26 de abril de 1986.

Lamentablemente, debido a la manipulación de la información por parte de grupos antinucleares y otros de los hechos reales acaecidos, lo que sucedió en la C.N. de Chernóbil se sigue tomando como referencia de accidente en una central nuclear cuando, por el contrario, las características de Chernóbil eran únicas y nunca hubieran sido autorizadas en un país democrático por ningún consejo de seguridad nuclear.

Resumidamente las causas del accidente fueron las siguientes: el equipo de operación de la Unidad 4 de la C.N. de Chernóbil y con objeto de poder demostrar que estos reactores no eran tan peligrosos como se decía, decidió efectuar el 26 de abril de 1986 un experimento extraordinariamente arriesgado que nunca habría sido autorizado por ningún consejo de seguridad nuclear. Bajaron la potencia desconectando algunos sistemas de seguridad y cerraron la entrada de vapor en la turbina para demostrar que la inercia de la turbina en vacío era suficiente para mover las bombas de refrigeración de emergencia. Para aumentar la potencia, extrajeron 162 barras de control (de las 170 que tenía) dejando sólo 8 dentro del reactor, violando de este modo las normas de seguridad que exigían que hubiese un mínimo de 30 barras de control dentro del reactor. Sucedió lo que estaba previsto en todos los textos de teoría de reactores: subió la temperatura y como este tipo de reactores tiene el coeficiente de reactividad de temperatura y huecos positivo durante el arranque, aumentó el número de fisiones y, en consecuencia, aumentó la energía producida lo que indujo a un nuevo aumento de temperatura hasta fundir todos los

# Energía nucleoelectrónica y la acción por el clima

elementos combustibles. El equipo de operación intentó parar el reactor introduciendo las 162 barras de control extraídas, pero debido al aumento de temperatura, éstas se atascaron no pudiendo parar el reactor. Al arder las 1700 toneladas de grafito, se formó un gigantesco horno expulsando a la atmósfera isótopos radiactivos principalmente Yodo 131 y en mucha menor cantidad Cesio 137. Es obligatorio que todas las centrales nucleares tengan suficientes pastillas de yodo estable para saturar la glándula tiroidea para, en el caso de un accidente, evitar que el Yodo 131 se fije en ella produciendo cáncer, pero en la C.N. de Chernóbil no tenían suficientes y sólo se repartió una limitada cantidad de estas pastillas.

Por otro lado, estos reactores nucleares de doble uso RBMK carecían de edificio de contención propiamente dicho, ya que estaban dentro de un edificio normal para facilitar los frecuentes procesos de carga y descarga de los elementos combustibles. Por otro lado, las 4 unidades de la central nuclear de Chernóbil estaban construidas sobre un terreno pantanoso, lo que nunca debe hacerse, y que dificultó el sellado posterior después del accidente, teniendo que cimentarse debajo del reactor.

Ante las especulaciones extremas sobre el gran número de víctimas, veinte años después del accidente, la ONU encargó a cerca de un centenar de médicos, biólogos, ecologistas, físicos e ingenieros nucleares, la realización de un detallado informe sobre los efectos reales producidos por la radiactividad. En el informe participaron ocho organismos internacionales en colaboración con los gobiernos de Rusia, Bielorrusia y Ucrania. Estos organismos fueron: Organismo Internacional de la Energía Atómica, (IAEA), Organización Mundial de la Salud (WHO), Programa para el Desarrollo de la ONU (UNDP), Programa de Medio Ambiente de la ONU (UNEP), Agencia de Asuntos Humanitarios de la ONU (UNOCHA), Comité sobre Efectos de la Radiación Atómica de la ONU (UNSCER) y Organización de la Agricultura y alimentación (FAO). Posteriormente se realizaron en 2005 y 2006 el informe Chernobyl: *The true scale of the accident* y el informe *Health Effects of the Chernobyl Accident and Special Health Care* por parte de la Organización Mundial de la Salud. En febrero de 2011 se publicó el informe *United Nations Scientific Committee on Effects of Atomic Radiation (UNSCEAR)*.

*“The vast majority of the population were exposed to low levels of radiation comparable, at most, to or a few*

*times the annual natural background radiation levels and need to live in fear of serious health consequences. This is true for population of the three countries most affected by Chernobyl accident, Belarus, the Russian Federation and Ukraine, and even more so for the population of other European countries. Lives have been disrupted by the Chernobyl accident, but from the radiological point of view, generally positive prospects for the future health of most individuals should prevail”.* P. 186.

## 4.- LA ENERGIA NUCLEAR EN ESPAÑA

Según datos del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en la actualidad hay 448 reactores operando a nivel mundial, de los cuales 127 se hallan en 14 países miembros de la Unión Europea (UE). No obstante la Comisión Europea estima un declive en la generación de energía nuclear en la UE de cara al 2025, pues algunos estados miembros como Alemania, Bélgica y Holanda han previsto cerrar todas sus centrales nucleares para esa fecha.



Figura 2.- Centrales Nucleares en España

Fuente: <http://www.rtve.es/noticias/20170806/centrales-nucleares-espana-seis-activo-entre-29-36-anos-antiguedad/1592460.shtml>

Actualmente hay en España 7 centrales nucleares del tipo PWR y BWR y suponen algo más del 20% del total de la energía producida en España: Almaraz I y II (1980 y 1983); Ascó I y II (1982 y 1985); Cofrentes (1984); Vandellós II (1987); Trillo, la última central puesta en marcha en España (1987).

El kilovatio hora producido por las centrales nucleares españolas que se encuentran amortizadas podría ser de los más bajos en el mercado de la electricidad en el caso de no haberse establecido las medidas fiscales para la sostenibilidad energética reflejadas en la Ley 15/2012, de 27 de diciembre. Esta Ley regula tres nuevos impuestos: el del valor de la producción de la energía eléctrica; sobre la producción de combustible

# Energía nucleoelectrónica y la acción por el clima

nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica y el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas.

Tal y como puede leerse en el BOE nº 312 páginas 88087-88090: Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica “Artículo 18 bis. Tipo impositivo y cuota tributaria. En la producción de combustible gastado resultante de la generación de energía nucleoelectrónica, a la que se refiere el apartado 1.a) del artículo 17, el tipo será de 2.190 euros por kilogramo de metal pesado” [...] a) Para residuos radiactivos de baja y media actividad, 6.000 euros por metro cúbico. b) Para residuos radiactivos de muy baja actividad, 1.000 euros por metro cúbico”.



Figura 3.- Central Nuclear de Trillo (foto de la autora)

Con respecto al impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas: “Artículo 24. Tipo impositivo y cuota tributaria: a) En el almacenamiento de combustible gastado a que se refiere el apartado 1.a) del artículo 22, el tipo será de 70 euros por kilogramo de metal pesado. En el almacenamiento de residuos radiactivos a que se refiere el apartado 1.b) del artículo 22, el tipo será de 30.000 euros por metro cúbico de residuo radiactivo. c) En el almacenamiento de residuos radiactivos a que se refiere el apartado 1.c) del artículo 22: 1.º Para residuos radiactivos de baja y media actividad, el tipo será de 10.000 euros por metro cúbico. 2.º Para residuos radiactivos de muy baja actividad, el tipo será de 2.000 euros por metro cúbico”. (<https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/28/pdfs/BOE-A-2012-15649.pdf>)

## 5.- LA ENERGIA NUCLEOELECTRICA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGETICA DE LA UNION EUROPEA EN LOS HORIZONTES 2020, 2030 Y 2050 Y LA CONVENCION MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMATICO.

Tras el accidente de Fukushima acaecido el 11 de marzo de 2011, la UE estableció la realización de las llamadas pruebas de resistencia con objeto de mejorar la seguridad de las centrales nucleares más allá de sus bases de diseño y ante posibles catástrofes de origen natural de proporciones muy superiores a las esperables por los datos históricos. Las centrales nucleares españolas superaron estas pruebas con éxito y el informe final correspondiente presentado por el Consejo de Seguridad Nuclear, puede leerse (2012:181):

*“Las comprobaciones y estudios realizados ponen de manifiesto la existencia de márgenes que aseguran el mantenimiento de las condiciones de seguridad de las centrales más allá de los supuestos considerados en el diseño. Adicionalmente, para incrementar aún más la capacidad de respuesta frente a situaciones extremas, los titulares proponen la implantación de mejoras relevantes y el refuerzo de los recursos para hacer frente a emergencias”<sup>3</sup>.*

Los objetivos específicos en Horizonte 2020 para las Acciones Indirectas de Investigación e Innovación en relación con la energía nuclear son las siguientes:

- Apoyo a la seguridad de las operaciones de los sistemas nucleares.
- Contribución de soluciones eficientes a la gestión de desecho de residuos.
- Respaldo al desarrollo y mantenimiento de las competencias nucleares.
- Fomentar la radioprotección.
- Garantizar la viabilidad de las infraestructuras de investigación.

Del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015 tuvo lugar la Conferencia de las Partes en París conocida como COP21, donde se aprobó el Acuerdo de París que fue suscrito oficialmente el 22 de abril de 2016 por 174 países (incluidos los Estados Unidos, China e India) más la Unión Europea. Entre estos objetivos se contemplan los puntos fundamentales de reducción de GEI en el sector eléctrico a partir del incremento del uso de energías renovables; asegurar la competencia en

# Energía nucleoelectrónica y la acción por el clima

los mercados integrados; garantizar la seguridad en el suministro; la importancia de los mecanismos basados en el mercado y la verificación de los cumplimientos, entre otros. El artículo 47 del Acuerdo de París, pone de manifiesto la necesidad del desarrollo y mejora de las capacidades y tecnologías endógenas de los países.

La producción nucleoelectrónica de España contribuirá de forma sostenible al cumplimiento de este Acuerdo.

la siguiente forma:

- La energía producida en la fusión del deuterio, contenido en 1 litro de agua (34 mgD/l agua), es equivalente a la energía obtenida en la combustión de 340 litros de gasolina.
- El deuterio contenido en el agua es suficiente para abastecer a la humanidad durante un tiempo superior al transcurrido desde la formación de la tierra hasta nuestros días, o bien, durante un tiempo

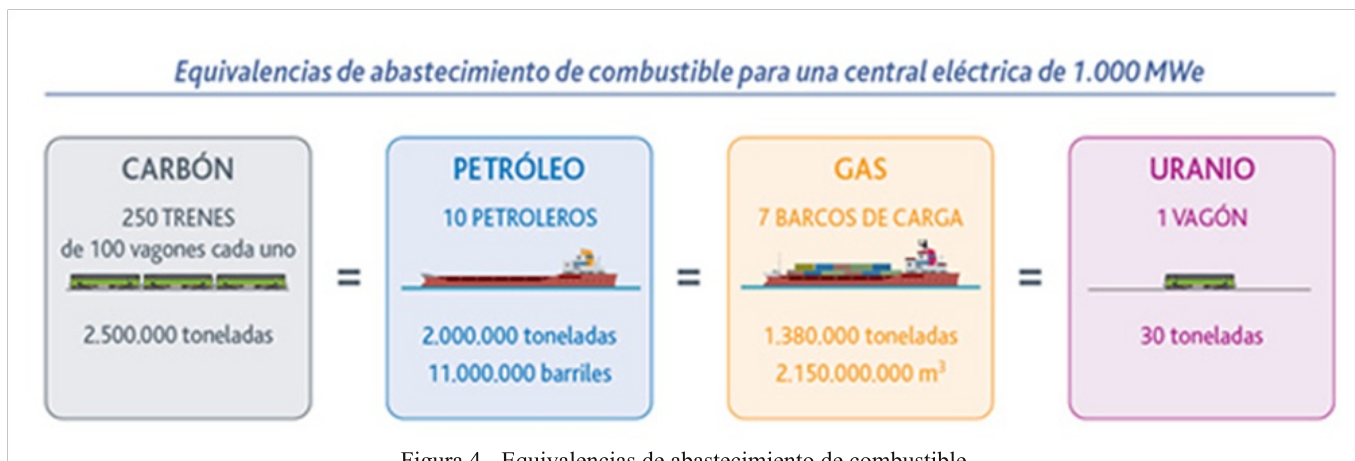


Figura 4.- Equivalencias de abastecimiento de combustible

Fuente: [http://www.foronuclear.org/images/stories/recursos/publicaciones/2010/Monografia\\_Uranio.pdf](http://www.foronuclear.org/images/stories/recursos/publicaciones/2010/Monografia_Uranio.pdf)

Asimismo, para conseguir estos objetivos serán necesarios desarrollos clave en I+D, y cambios que afecten a la demanda y a la gestión actual de las redes eléctricas. En lo que respecta a la descarbonización de emisiones, la energía nuclear está reconocida internacionalmente como una fuente energética sostenible y libre de GEI. En 2015 la emisión media de CO<sub>2</sub> en la UE fue de 300gCO<sub>2</sub>/kWh. Se espera que para 2030 esta previsión baje a 200gCO<sub>2</sub>/kWh por lo que se deduce que aquellos países que cuenten con energía nuclear tendrán menos emisiones de CO<sub>2</sub> que la media de la UE<sup>4</sup>.

## 6.- EL FUTURO: LA FUSION NUCLEAR

La fusión nuclear se produce cuando dos núcleos ligeros, del hidrógeno al hierro en el sistema periódico, colisionan entre sí con la energía suficiente para que actúen las fuerzas nucleares que, en el caso del deuterio-tritio, sería de 100 millones de grados y en el caso de otros, estas temperaturas serían muy superiores. La fusión nuclear es una alternativa realista y válida para la generación masiva de energía inagotable, respetuosa con el medioambiente y segura.

Las ventajas de la fusión nuclear podrían resumirse de

superior a la vida esperada en la Tierra, unos 4.500 millones de años.

- El deuterio está al alcance de todos los países, evitando la enorme dependencia energética a que estamos sometidos con los combustibles fósiles.
- El coste del combustible de fusión nuclear es del 0.1% al 1% del coste de los combustibles fósiles, por unidad de energía producida.
- La dosis radiactiva producida por un reactor de fusión nuclear de primera generación (con D y T) es de 1.000 a 100.000 veces inferior a las de fisión de igual potencia.
- Para los reactores de fusión nuclear de 2ª generación la dosis radiactiva es nula, son limpios (ciclo  $p+He^3 \rightarrow He^4$  y  $p+B^{11} \rightarrow 3He^4$ ).

La inagotabilidad del combustible necesario, es decir los isótopos del hidrógeno, y la dispersión geográfica de su fuente que es el agua del mar, junto con su seguridad intrínseca y la baja magnitud de los residuos radiactivos de vida corta que genera, sitúan a la fusión nuclear como una de las opciones más importantes para resolver el problema energético a nivel mundial respetando el medio ambiente. Para ello se siguen dos líneas de investigación: la fusión nuclear por confinamiento magnético (Proyecto ITER), utilizando



# Energía nucleoelectrónica y la acción por el clima

campos magnéticos y la fusión nuclear por confinamiento inercial, utilizando láseres y haces de partículas (Proyectos NIF y LMJ).

El Proyecto ITER gestiona la contribución europea de reactor termonuclear experimental internacional para el desarrollo de componentes de alta tecnología y está formado por los 27 estados miembros de la Unión Europea más Euratom y Suiza. La investigación llevada a cabo en el *National Ignition Facility (NIF)* es exclusivamente del Gobierno norteamericano como es exclusivamente del Gobierno francés la que se desarrolla en la instalación Laser MegaJoule.

No obstante, todavía quedan por resolver importantes problemas tecnológicos que la harán viable, posiblemente, hacia mediados de este siglo. Para ello es necesario que los entes responsables nacionales y supranacionales tomen la decisión de invertir más recursos en I+D en las tecnologías necesarias. En términos temporales desde el punto de vista del desarrollo de la humanidad, diez, veinte o treinta años significa muy poco. Sin embargo la necesidad de conseguir nuevas fuentes energéticas es cada vez más acuciante.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boletín Oficial del Estado. Núm. 312. Viernes 28 de diciembre de 2012. <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/28/pdfs/BOE-A-2012-15649.pdf>
- Climate Change and Nuclear Power 2016. <http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/CCANP16web-86692468.pdf>
- Cambio Climático y Energía Nuclear. Noviembre 2015. Foro Nuclear. Resumen Ejecutivo. <http://www.foronuclear.org/es/energia-nuclear/energia-nuclear-y-cambio-climatico>
- Convención Marco sobre el Cambio Climático Naciones Unidas FCCC/CP/2015/L.9 GE.15-21930 (S) 121215 121215 \*1521930\* Distr. limitada 12 de diciembre de 2015 Español Original: inglés
- Energía Nuclear y Cambio Climático. Noviembre 2015. <http://www.foronuclear.org/es/energia-nuclear/energia-nuclear-y-cambio-climatico>
- Estevan Bolea, M.T. et al. La Energía en España. Análisis y Proyecciones. Documentos del Foro de la Sociedad Civil. Nº 4. 2012.
- FORATOM Reacts to the “Clean Energy for All Europeans” package. April 18, 2017. <https://www.foratom.org/press-release/foratom-reacts-clean-energy-europeans-package/>
- Nuclear Illustrative Programme presented under Article 40 of the Euratom Treaty – Final (after opinion of EESC) {SWD (2017) 158 final} Communication from the Commission. Brussels 12.5.2017. COM (2017) 237 final. <http://ec.europa.eu/euratom/ar/last.pdf>
- Pruebas de resistencia realizadas a las centrales nucleares españolas Informe final. Consejo de Seguridad Nuclear. [https://www.csn.es/images/stories/actualidad\\_datos/pruebas\\_de\\_resistencia\\_informe\\_final.pdf](https://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/pruebas_de_resistencia_informe_final.pdf)
- Velarde Pinacho, G. (2013) Opinión pública sobre la energía nuclear. Accidentes nucleares anteriores al de Fukushima. En La energía nuclear después del accidente de Fukushima. Documentos de Seguridad y Defensa. Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Mayo 2013. Pp. 11-25.
- <https://www.iaea.org/es/file/2014/chernobyl-true-scale-accident>
- <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2005/pr38/en/index1.html>

## AGRADECIMIENTO

Este artículo está dedicado a la memoria del profesor y general de división del Ejército del Aire Guillermo Velarde, uno de los científicos pioneros más importantes internacionalmente en la aplicación de la fusión nuclear para la producción de energía eléctrica.

## NOTAS

1. Climate Change and Nuclear Power 2016. <http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/CCANP16web-86692468.pdf>
2. Cambio Climático y Energía Nuclear. Noviembre 2015. Foro Nuclear. Resumen Ejecutivo. <http://www.foronuclear.org/es/energia-nuclear/energia-nuclear-y-cambio-climatico>.
3. Pruebas de resistencia realizadas a las centrales nucleares españolas Informe final. Consejo de Seguridad Nuclear. [https://www.csn.es/images/stories/actualidad\\_datos/pruebas\\_de\\_resistencia\\_informe\\_final.pdf](https://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/pruebas_de_resistencia_informe_final.pdf)
4. FORATOM reacts to the “Clean Energy for All Europeans” package. Apr 18, 2017

# Los aspectos legales en las operaciones. Las ROE's

José Luis Poyato Ariza

Miembro del Consejo de Dirección y Tesorero de ED-ES

Marzo 2019

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día, se aprecia un notable incremento de la función asesora en cualquier actividad que contemplemos. El ámbito militar no es extraño a esta tendencia y, concretamente, en lo que se refiere al campo jurídico, en los últimos tiempos, ha aumentado el convencimiento de la utilidad y necesidad de disponer del adecuado asesoramiento en los diferentes escalones del Mando al ser evidente la incidencia de los aspectos jurídicos en la actividad militar.

En nuestras Fuerzas Armadas la potenciación de la función asesora es evidente, la idea de contar con un asesoramiento jurídico se va imponiendo y cada vez es mayor la tendencia a solicitar informes sobre cualquier tipo de materia.

Un especial interés despierta la extrema y variada legislación a tener en cuenta y que son necesarias para aplicar en las misiones internacionales en las que España participa.

Los aspectos legales son decisivos en toda operación militar. El ordenamiento jurídico incide en todas sus fases; desde su inicial concepción política, hasta su ejecución, siendo en su fase de planeamiento fundamental la consideración de muy diversas cuestiones jurídicas.

La realización por nuestras Fuerzas Armadas de una operación conlleva una gran variedad de actividades, ejecutadas por múltiples órganos administrativos, sometidas en su totalidad a las normas reguladoras de la actuación administrativa.

Por otra parte, cuando la operación se genera y desarrolla en un ámbito multinacional o internacional, nos vamos a encontrar con la confluencia de diversos sistemas normativos nacionales, a los que se añadirá la aplicación de las distintas prescripciones del Derecho internacional y de las diferentes convenciones que las naciones implicadas hayan podido suscribir.

A nadie escapa, pues, que la materia que tratamos es amplia y compleja. Por ello, abordaremos, desde una perspectiva jurídica, tres conceptos que pueden considerarse fundamentales en toda operación militar.

- A) En primer lugar, hablaremos de los Estatutos de Fuerzas como instrumento esencial para regular la permanencia en el territorio de otro Estado, que la operación puede demandar.
- B) En segundo, de la legitimidad en el uso de la fuerza, como presupuesto indispensable para nuestra actuación.
- C) Para después tratar de las Reglas de Enfrentamiento como sistema de autorización de ese uso de la fuerza.

## 1) LOS ESTATUTOS DE FUERZAS (SOFAS)

### *Concepto*

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define "Estatuto" como "régimen jurídico al cual están sometidas las personas o las cosas en relación con la nacionalidad o el territorio".

En consecuencia, un SOFA (*Status of Forces Agreement*) no es otra cosa que un acuerdo internacional destinado a regular las consecuencias jurídicas que se derivan de la presencia y actuación de fuerzas armadas de uno o más Estados en el territorio de otro u otros Estados.

Como tratado internacional se somete al Derecho Internacional, codificado o no.

### *Antecedentes históricos*

Históricamente la presencia de las fuerzas militares en territorio extranjero no ha estado regulada jurídicamente en la forma de un acuerdo internacional, sino que era en la mayoría de las ocasiones un fenómeno que respondía a dos posibles situaciones: la ocupación militar del territorio de otro país o el tránsito de una fuerza por territorio de otro país.

Sin embargo, a partir de la II Guerra Mundial se inicia el sistema de presencia consentida y con carácter más o menos permanente de Fuerzas Militares, tan frecuente hoy en día, siendo hechos determinantes para la materia que nos ocupa la aparición de la Alianza Atlántica, y la firma del "Convenio entre los Estados parte del Tratado del Atlántico Norte sobre el estatuto de sus fuerzas" X (Convención de Londres de 1951) y el Protocolo sobre

# Los aspectos legales en las operaciones. Las ROE's

el Estatuto de los Cuarteles Generales, hecho en París, el 28 de agosto de 1952, ratificado por España en 1995 y en la Asociación para la Paz, en Bruselas el 19 de junio de 1985, SOFA PfP, así como la adopción por Naciones Unidas del Acuerdo modelo sobre Estatuto de Fuerzas de Naciones Unidas, aprobado por resolución de su Asamblea General el 9 de octubre de 1990, con la explícita función de servir de base para futuros acuerdos de fuerzas entre Naciones Unidas y los países en cuyo territorio se desplieguen operaciones de paz.

## *Contenido de los SOFAS*

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, hay que tener en consideración que la Ley de un determinado Estado se aplica como norma general a todas aquellas situaciones y hechos en los que concurre una doble circunstancia:

- Que la situación o hecho se produzca en el interior de las fronteras del mencionado Estado.
- Y que los autores del hecho o situación sean nacionales del mismo.

Sin embargo, existe un problema de determinación de la norma aplicable en los casos en los que uno de los elementos citados (lugar de realización del hecho o nacionalidad de los actores del citado hecho) es discordante con respecto al otro. En estos casos, será el Estatuto de fuerzas el que determine el régimen aplicable, regulando distintos aspectos que normalmente son los punitivos (penales y disciplinarios), los referentes a las inmunidades y privilegios de los miembros de la fuerza en cuanto tales, y los de carácter administrativo, asuntos todos ellos estrechamente conectados entre sí.

## *Aspectos penales*

La represión de los delitos es una de las prerrogativas irrenunciables de cualquier Estado. Los Estatutos en este punto suelen establecer los criterios para atribuir la competencia en materia penal a las distintas jurisdicciones que la reclaman, que suelen ser, de un lado, la del estado en el que se comete el hecho delictivo, que demanda el conocimiento del asunto sobre la base de la territorialidad de sus normas punitivas y, de otro, el Estado de origen del presunto culpable que alega la competencia para juzgar a sus propios nacionales.

En los Estatutos de Fuerzas aplicados a las operaciones

de paz el punto de partida en relación con la jurisdicción penal es radicalmente diferente al del estacionamiento de fuerzas en países aliados. En el supuesto de las operaciones de paz, se trata de estacionamientos de fuerzas en zonas de conflicto, con debilidad de las estructuras sociales del Estado donde se despliega, y con partes contendientes que pueden ser contrarias a la presencia en el terreno del conflicto de fuerzas ajenas al mismo con una finalidad de interposición. Por ello la solución a los problemas de competencia penal suelen resolverse sobre la base de las inmunidades de jurisdicción atribuidas a los miembros de la fuerza.

Así, conforme al Acuerdo Modelo de Naciones Unidas, el contenido de la inmunidad de jurisdicción penal de los miembros de la operación de mantenimiento de la paz es doble:

- Por cualquier manifestación oral o escrita.
- Por cualquier acto cometido en su actividad oficial.

En el caso de posibles delitos no conectados con dicha actividad, el Acuerdo Modelo distingue entre:

- Miembros militares de la operación, que sólo podrán ser juzgados por su Estado de origen.
- Y miembros civiles que podrán ser sometidos a juicio cuando así lo acuerden el Representante especial o el Comandante y el Gobierno o autoridad local.

## *Garantías procesales*

El contenido de un Estatuto en materia jurisdiccional no se circunscribe a la determinación del Estado que debe enjuiciar las infracciones cometidas. Por ello, tras la determinación de "quién" juzga dichos delitos o faltas, es preciso determinar el "cómo" se ejercen esos poderes de enjuiciamiento y punición. Normalmente, los Estatutos, previendo la posibilidad de que algún Estado aplique normas que no alcancen el mínimo previsto en los textos internacionales que reconocen los derechos humanos, establecen un sistema de garantías mínimas para el encausado o, incluso, para garantizar el cumplimiento de las inmunidades de jurisdicción, establecen la prohibición de ser detenidos o arrestados.

## *Aspectos disciplinarios*

En relación con las infracciones de naturaleza no penal cometidas por los miembros de una fuerza

# Los aspectos legales en las operaciones. Las ROE's

multinacional, el interés de los Estados por sancionar es todavía más acentuado que en el ámbito de la responsabilidad criminal, reservándose siempre esta competencia el Estado de origen.

## *Aspectos administrativos*

Los Estatutos igualmente regulan diversas materias relativas a asuntos que podríamos denominar administrativos. Se trataría de:

Aspectos económico-financieros. - Cuestiones relativas al paso de fronteras, movimiento de fuerzas, derechos aduaneros, cuestiones financieras, intercambio de moneda y temas medio-ambientales.

Aspectos indemnizatorios. - En este punto habría que distinguir un doble supuesto: cuando los daños se produzcan a propiedades públicas utilizadas por las fuerzas intervinientes, en cuyo caso suele haber una renuncia a cualquier reclamación entre las Partes. O bien cuando tales daños lesionen propiedades de terceros particulares, caso para el que suelen arbitrase mecanismos de resarcimiento.

Aspectos asistenciales y defunciones. - Asuntos relativos a los apoyos sanitarios, a fallecimientos y demás normas administrativas que regulen la repatriación de cadáveres.

## **2) LA LEGITIMIDAD DEL USO DE LA FUERZA**

Tradicionalmente, uno de los rasgos distintivos de las relaciones internacionales lo ha constituido el papel atribuido a la fuerza en su desarrollo, siendo los ejércitos las instituciones con las que los Estados materializaban ese poder potencial para realizar acciones de fuerza.

La guerra ha estado presente desde el origen de la humanidad, e históricamente los ejércitos han tenido como misión fundamental "ganarla", sin otras limitaciones en el empleo de las fuerzas que sus propias capacidades para derrotar al adversario.

Sin embargo, la Historia también nos enseña que todas las civilizaciones se han esforzado por imponer límites a la violencia, pues la limitación de la violencia es la esencia misma de la civilización.

En un principio, eran normas no escritas, basadas en

prácticas derivadas de imperativos morales, religiosos, políticos, militares y hasta económicos. Estas normas, que nacen de la guerra misma, se convertirían en reglas consuetudinarias que reglamentaban algunas cuestiones de las hostilidades y que fueron adoptando progresivamente los principios de necesidad, humanidad, lealtad y un cierto respeto mutuo.

Posteriormente, se empezaron a elaborar tratados bilaterales y reglamentos que los Estados promulgaban para sus tropas pero que únicamente eran válidos para un conflicto o una batalla determinada.

Con el surgimiento de los Estados nación en la Europa de los siglos XVII y XVIII, la guerra deja de percibirse como el medio para hacer triunfar un dogma, una verdad o una religión, y se considera sólo un medio, muy imperfecto, por lo demás, de solucionar diferencias entre dos soberanos que no se reconocen juez común alguno. A partir de ese margen de indeterminación y de tolerancia se desarrollarían, en gran medida, las normas limitadoras de uso de la fuerza en las guerras. Esas normas fueron progresivamente codificándose dando lugar al tradicionalmente llamado Derecho Humanitario.

Ahora bien, la mayor parte de las normas de Derecho Humanitario fueron aprobadas en una época en que el recurso a la guerra era lícito.

En efecto, la estructuración de una sociedad internacional de Estados soberanos a partir del siglo XVII conllevaba la afirmación de una potestad discrecional para hacer la guerra en favor de todos y cada uno de sus miembros, como corolario de la independencia e igualdad inherentes a su condición soberana.

Era, pues, un rasgo natural de esa sociedad internacional la coexistencia de entidades políticas todas ellas legitimadas para recurrir a la fuerza en sus relaciones mutuas.

Desde los comienzos del siglo XX, sin embargo, el tratamiento jurídico internacional del fenómeno bélico comienza a experimentar sensibles transformaciones en virtud de las cuales el uso de la fuerza por los Estados deja de ser contemplado como ejercicio de una competencia natural, para ser limitado e incluso proscrito.

En efecto, la consideración del fenómeno del uso de la

# Los aspectos legales en las operaciones. Las ROE's

fuerza en la sociedad internacional comenzó a transformarse radicalmente en el Derecho Internacional contemporáneo: desde comienzos del siglo ciertos tratados internacionales tendieron a limitar la tradicional potestad discrecional de guerra de los Estados y la Carta de las Naciones Unidas, en 1945, vino a confirmar, acentuándola, esta evolución, al prohibir el recurso a la fuerza en las relaciones internacionales.

La Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 2, establece la obligación de todo Estado de abstenerse de recurrir a la fuerza e impone la correlativa obligación de resolver las controversias por medios pacíficos. La prohibición contenida en la Carta de las Naciones Unidas posee un amplio alcance.

En efecto, el artículo 2.4. de la Carta prohíbe a los Estados no solo el recurso a la fuerza, sino la amenaza de su empleo.

Por otra parte, la prohibición se sitúa en una perspectiva objetiva: al emplear el término fuerza proscribire con ello todo género de acciones armadas, con independencia de que sean calificadas o no de guerra, por parte de los Estados.

Asimismo, al prohibir el recurso a la fuerza "contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas", confiere una amplitud evidente al ámbito de la prohibición, pues resulta impensable un uso de fuerza que no atente contra los genéricos propósitos que proclama el artículo 1 de la propia Carta.

Pese a las limitaciones planteadas en la práctica, la afirmación de límites al uso de la fuerza en la Carta de las NNUU queda de manifiesto en el elenco restringido de supuestos en los que se admite ese uso de fuerza:

- Las acciones emprendidas por una organización regional con competencias en el plano del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales previamente autorizadas por el Consejo de Seguridad (artículo 53 de la Carta).
- Aquellas acciones armadas que constituyan ejercicio del derecho inmanente de todo estado a la legítima defensa individual o colectiva frente a un ataque armado (artículo 51 de la Carta).
- Las acciones armadas emprendidas por la Organización en virtud de las atribuciones

conferidas al Consejo de Seguridad que puede recomendar o decidir medidas que supongan el recurso a la fuerza contra un Estado responsable de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (artículos 39 y 42 de la Carta).

Es, precisamente, en este último campo donde ha surgido la necesidad de incorporar un sistema que genere restricciones específicas al legítimo uso de la fuerza que el cumplimiento de la misión contenida en el mandato requiera, el sistema que se denomina "Reglas de Enfrentamiento".

### 3) LAS REGLAS DE ENFRENTAMIENTO

La primera referencia que tenemos doctrinalmente sobre las ROE's. se debe al General JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO en 1988. Y la primera definición sobre dicho concepto aparece en 1995 y es efectuada por el Coronel DOMÉNECH OMEDAS.

No hay una denominación uniforme de las ROE, se han llegado a manejar hasta seis denominaciones:

- Reglas de Enfrentamiento.
- Reglas de Intervención.
- Reglas de Conducta.
- Reglas de Combate.
- Reglas de Empeñamiento.
- Reglas de Entrada en Combate

La denominación viene del inglés "*Rules of Engagement*", del verbo inglés "*to engage*" con doble sentido. Por un lado enfrentamiento y por otro compromiso. La palabra inglesa "*engage*" procede del latín "*en*" (emprender una acción) y del franco-germánico "*gwage*" o "*wadi*" (señal, promesa de dar o hacer alguna cosa).

En lengua francesa se usa "*regles d'engagement*"; Italia "*regole di indaggio*" y Portugal "*regras de empenhamento*", coincidentes todos ellos en la raíz latina y el concepto franco-germánico.

En español, sería también "reglas de enganchamiento" palabra que aunque prevista por el Diccionario de la Real Academia no es definida de forma definitiva (enganche, batallón de enganche, reclutamiento, etc.). Sin embargo, se considera mejor mantener la denominación de Reglas de Enfrentamiento y sobre todo el neologismo ROE's, a fin de no contribuir a la

# Los aspectos legales en las operaciones. Las ROE's

proliferación de todas las denominaciones ya existentes.

## Antecedentes históricos

Suele ser aceptado por la doctrina el recurrir a la Batalla de Bunker Hill de 1775, librada durante la Guerra de la Independencia de los Estados Unidos de América, como referente para situar un posible precedente histórico de las ROE's. (orden impartida por el General rebelde William Prescott) a sus tropas refiriéndose al momento en que deberían abrir fuego contra los ingleses "que ninguno de ustedes dispare hasta que vean el blanco de sus ojos" (quizás sólo fuera una orden táctica por falta de munición).

Argumentos doctrinales suficientes nos llevan a afirmar que las ROE's. comienzan a utilizarse por las Fuerzas Aéreas de los Estados Unidos en la Guerra de Corea y, posteriormente, por las terrestres en Vietnam (años 60), si bien la hipótesis más concluyente son las ROE's. impartidas por el Almirante Thomas Hayward en 1981, para los Comandantes Navales ante el primer golpe o agresión de los buques de la Armada soviética, en los tiempos de la Guerra.

## Clases de ROE's

Por cuestión del tiempo: ROE's de paz y de guerra.  
Por el espacio geográfico: domésticas o de ultramar.  
Por el nivel de aplicación: estratégicas, operacionales o tácticas.  
Por el grado de efectividad: durmientes y efectivas. Restrictivas, permisivas y referenciales.  
Por fines científicos: de conducta o de estado.  
Por objeto o sujeto: guerra, paz y ejercicio. Grado Autoridad al Mando Militar.

España utilizó por primera vez las ROE's. en el conflicto de la antigua Yugoslavia, a principios de los 90, formando parte de UNPROFOR, si bien doctrinalmente se manejaban desde nuestro ingreso en la OTAN. Ahora bien, ha habido que esperar hasta 2007, con la promulgación de la Ley de la Carrera Militar, para que las ROE's aparezcan plasmadas, aunque sea como mera referencia, en un texto legislativo.

## Las ROE's en el Derecho positivo español

Como se ha hecho mención, el término ROE se ha recogido en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la

Carrera Militar, concretamente en su artículo 4 que, al enumerar las reglas esenciales que definen el comportamiento del militar, establece en la sexta lo siguiente:

"En el empleo legítimo de la fuerza, hará un uso gradual y proporcionado de la misma, de acuerdo con las Reglas de Enfrentamiento establecidas para las operaciones en las que participe".

También en las nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, se contienen diversas referencias. Así, en el artículo 42, dentro del capítulo dedicado a las "Normas de Actuación" del militar, se le impone, para hacer uso de las armas, atenerse estrictamente a la normativa vigente, órdenes recibidas y Reglas de Enfrentamiento.

En el título IV, denominado "De las operaciones", se incluyen dos nuevas referencias a las ROE's. La primera, en el capítulo dedicado a los conceptos generales, en el artículo 84, en el que, al tratar del "Uso legítimo de la fuerza", se dispone se haga de forma gradual y proporcionada, "de acuerdo con las Reglas de Enfrentamiento establecidas para las operaciones en las que se participe". Y en el artículo 94, dentro del capítulo referido a las operaciones de paz y ayuda humanitaria, se contiene una nueva referencia a las ROE's como medio para dar respuesta a las situaciones cambiantes que puedan surgir en el desarrollo de la misión.

## Concepto de ROE

En la terminología de la OTAN (MC-362/1) y de la UE (EUMC MTG DOC 15/01/09), serían "Directivas dirigidas a las fuerzas militares (incluyendo a sus integrantes individuales) en las que se definen las circunstancias, las condiciones, el grado y la forma en que la fuerza, u otras acciones que podrían ser consideradas como provocaciones, puede ser aplicada".

En la definición expuesta dos son los términos que se repiten y sobre los que gravita el concepto: las ROE's como "directivas dirigidas a fuerzas militares", esto es órdenes; por otro lado, estas órdenes van referidas al "uso de la fuerza", para prohibirlo o para delimitar los límites de su autorización.

La configuración de las ROE's como órdenes o conjunto de órdenes resulta indiscutible por su perfecto encaje en el concepto de aquellas, tal y como se

# Los aspectos legales en las operaciones. Las ROE's

contiene en las nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por el Real Decreto 96/2009, antes citado. En su artículo 45 se definen los órdenes como los mandatos relativos al servicio que un militar da a un subordinado, en forma adecuada y dentro de las atribuciones que le corresponden, para que lleve a cabo u omita una actuación concreta. Definición ésta prácticamente igual a la contenida en el artículo 19 del Código Penal Militar.

A su vez, y aunque pueda resultar obvio, también parece oportuno aclarar qué se entiende por "uso de la fuerza" en la materia que tratamos.

Frente a conceptos en los que se limitaba al "empleo, o disposición de empleo, de medios físicos para imponer la propia voluntad", en la actualidad se atiende a concepciones más complejas en las que el acto o la amenaza de actuar para privar a alguien de ejercer su propia voluntad, no solo incluye la fuerza física, sino que puede incluir, en terminología de la UE, la amenaza de fuerza o coerción, tal como la causada por miedo a la violencia, coerción, detención, presión psicológica o abuso de poder, contra una concreta persona o personas, o contra terceras personas, o bien el aprovechamiento de un ambiente coercitivo.

Por otra parte, en el uso de la fuerza, cuando esté autorizado por la aplicación de una ROE determinada, resulta siempre de aplicación el principio de "mínima fuerza", entendiéndose como aquella la que, incluyendo, en su caso, la fuerza letal, se limita, atendiendo a consideraciones de necesidad y proporcionalidad, en duración e intensidad, para ajustarse al mínimo estrictamente necesario para cumplir con el cometido marcado. Para determinar el grado de fuerza necesario, además de las circunstancias particulares existentes, se deberá considerar la misión asignada, el propósito del Mando, la situación actual y el grado de amenaza.

En todo caso, aun cuando pueda estar autorizado, el uso de la fuerza se considera un último recurso; previamente resulta obligado llevar a cabo cuantos esfuerzos sean razonables y ponderados para controlar la situación y, cuando el tiempo y las condiciones lo permitan, se deberá advertir a las fuerzas potencialmente hostiles, darles la oportunidad de retirarse o de cesar las acciones intimidatorias.

## Características de las ROE's

Con la excepción de la defensa propia, durante las

operaciones de paz y las operaciones previas al comienzo de un conflicto armado, las ROE's suponen la única autorización para emplear la fuerza.

Las ROE's deben darse por escrito y difundirse hasta el escalón adecuado. Serán sucintas y precisas, sin dejar dudas en los límites, restricciones o autorizaciones, en forma de una serie gradual de prohibiciones y permisos aplicables a una gama ancha de actividades militares.

Las ROE's se redactan en forma de lista o catálogo, de tal modo que el mando disponga de un menú de opciones. Las circunstancias de cada operación pueden requerir el uso de una ROE no listada en el catálogo.

El propósito general de las ROE's es proporcionar un medio mediante el cual las autoridades de las naciones puedan controlar la actuación de la fuerza en situaciones de paz, tensión o crisis.

Además, las ROE's son normas de carácter operativo que guían a los Comandantes en todos los escalones de mando y a los miembros de las unidades en el empleo de la fuerza; no son, en ningún caso, herramientas para asignar misiones o dar instrucciones tácticas.

Por último, se dan para cada operación concreta, y deben ajustarse a las leyes internacionales que definen los límites legales para el uso de la fuerza. Las leyes nacionales pueden ampliar estos límites en ciertas situaciones y operaciones.

## Aspectos legales de las ROE's

Como categóricamente afirma el MC362 de la OTAN en su introducción, "ante todo, las ROE's han de ser lícitas". Tanto la legislación nacional, como la internacional definen los límites legales para el uso de la fuerza en operaciones militares. El sometimiento de las ROE's al Derecho (sea el nacional, el internacional y, dentro de éste, al Humanitario o al de los Conflictos Armados) es absoluto. En nuestro ordenamiento jurídico sería imposible que las ROE's derogaran el bloque normativo (procedente del Derecho interno o Internacional) sobre el uso de la fuerza y sus consecuencias.

¿Pero entonces qué consideración debe darse a las ROE's desde una perspectiva jurídica?

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, las ROE's no se corresponden con ninguna de las categorías reconocidas en el Estatuto de la Corte Internacional de

# Los aspectos legales en las operaciones. Las ROE's

Justicia como fuentes de Derecho Internacional.

Por otra parte, la circunstancia de que las ROE's tampoco se incluyan dentro de ninguna disposición interna con la consideración de norma jurídica, imposibilita otorgarle tal carácter. (MENCIÓN AL DERECHO MILITAR OPERATIVO-Anexo I). De todo ello resulta que no se les pueda reconocer una virtualidad más allá de la que se concede a las "órdenes de servicio" en el ámbito administrativo, sin capacidad de prevalecer sobre normas jurídicas legales o reglamentarias de superior rango.

## La responsabilidad jurídica derivada de las ROE's.

Pero el hecho de que las ROE's carezcan de carácter normativo, no implica que carezcan de fuerza vinculante, que les viene dada de su naturaleza de "orden militar"; así, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, la desobediencia a las ROE's supondría, además de posibles infracciones disciplinarias, la responsabilidad prevista en el artículo 102 del Código Penal Militar, que castiga el delito de desobediencia a las órdenes recibidas, con la pena de seis meses a seis años de prisión, tratándose como es el caso de órdenes relativas al servicio de armas.

Igualmente podría resultar de aplicación el tipo previsto en el artículo 139 del mismo cuerpo legal que prevé "una pena de cuatro meses a cuatro años de prisión para el militar que, en el ejercicio de sus funciones y sin causa justificada, empleare u ordenare ejercer contra cualquier persona violencias innecesarias para la ejecución de un acto de servicio que deba realizar u ordenare, permitiere o hiciere uso ilícito de las armas".

## Redacción y aplicación de las ROE's.

Las ROE's se establecen de dos formas.

La primera, antes del diseño de una operación, mediante la redacción previa de un catálogo general del que luego se elegirán las que se consideran más adecuadas para cada concreta misión. Así lo hace la OTAN, la UE y Naciones Unidas, que poseen listados de ROE's de las que se eligen las concretas para cada operación.

La segunda forma de establecer las ROE's es redactarlas para una operación específica.

En cualquier caso, ya se elijan de entre las posibles de

un catálogo previo, ya se creen ad hoc, su redacción es responsabilidad del mando operacional y se elaboran o eligen en fase de planeamiento, con intervención del asesor jurídico, una vez fijado el concepto de la misión, después de establecido el marco jurídico en que debe desenvolverse y tras definirse los objetivos político-estratégicos a alcanzar.

Conforme a la doctrina OTAN, el procedimiento de implementación de ROE's, de forma esquemática, implica que, primero, el Mando Estratégico debe solicitar del Comité del Atlántico Norte la aprobación de las ROE's que considere apropiadas a la misión encomendada. El Comité, previo informe del Comité Militar, aprueba las que estime convenientes y le remite el mensaje de autorización al Mando Estratégico. Éste entonces, por medio de otro mensaje de implementación, se las comunica a los mandos que van a aplicarlas.

En España, para una operación nacional, el proceso sería el siguiente: durante la fase de planeamiento, tras emitirse la Directiva Inicial Militar de la operación, se redactarán, o se seleccionarán del catálogo correspondiente las ROE's que se consideren convenientes que, a través del ROEREQ, se elevarán al JEMAD para su tramitación y aprobación, en su caso, por el nivel político.

Una vez aprobadas las ROE's, son comunicadas por el Ministro de Defensa mediante una Autorización de ROE (ROEAUTH).

El JEMAD emitirá su ROEIMPL en el que indicará qué ROE's se reserva, cuáles se implementan y cuáles delega; este proceso se repite en todos los escalones del mando.

Los Comandantes de unidad deben solicitar la autorización a través de la estructura operativa para ejecutar las ROE's que no le hayan sido implementadas. En caso de que algún Comandante de unidad considere necesario proponer nuevas ROE's o modificar las existentes, cursará un mensaje ROEREQ por la estructura operativa con la ROE propuesta y su justificación.

En el supuesto de activarse un Plan de Contingencia (COP), JEMAD podrá implementar las ROE's asociadas, si éstas ya han sido previamente autorizadas por el Gobierno.



# Los aspectos legales en las operaciones. Las ROE's

## Definición de conceptos básicos

Resulta conveniente recordar que en los derechos nacionales existen diferencias en la interpretación y alcance del derecho a la autodefensa. Así los países anglosajones contemplan de manera más amplia que otros el ejercicio de este derecho, tanto en relación al bien jurídico cuya defensa se plantea, como en relación a las condiciones exigibles para su aplicación. De esta forma la mera sospecha de acto o tentativa de acto hostil en su contra les faculta para poder recurrir a la fuerza mínima, incluida la letal.

Esta interpretación no coincide con la de otros países, del sur y centro de Europa, que son mucho más exigentes a la hora de apreciar la existencia o no de una situación que justifique la autodefensa e incluso el bien sobre el que se puede aplicar (no todas las legislaciones penales admiten la autodefensa de bienes o derechos).

En nuestro Derecho, conforme a las previsiones del artículo 20 del Código Penal, para que concurra legítima defensa, que puede afectar tanto a las personas como a los bienes, se exige que haya una agresión ilegítima y que los medios empleados para impedir la o repelerla sean los estrictamente necesarios, esto es proporcionales, así como la inexistencia de provocación suficiente por parte del que se defiende.

Estas diferencias entre los distintos derechos nacionales hacen que en los documentos de ROE's de las organizaciones internacionales el tema de la autodefensa sea tratado con grandes matizaciones, como a continuación se verá.

Se parte, lógicamente, del principio de que nada dentro de las ROE's autorizadas deberá negar el derecho de los mandos a adoptar todas las acciones necesarias y apropiadas para la legítima defensa de la unidad y de sus componentes. Todo el personal tiene el derecho a ejercitar los derechos inherentes a la legítima defensa. Para, a continuación, declarar que está universalmente reconocido que las personas tienen un derecho inherente a defenderse a sí mismos contra un ataque o un ataque inminente. En ejercicio de este derecho, las personas deberán actuar de acuerdo con las leyes nacionales.

No obstante, tanto la OTAN como la UE, contemplan una definición de la autodefensa, que consistiría en el uso de la fuerza necesaria y proporcional, incluida la fuerza letal, por las Fuerzas, para defenderse a sí

mismas de un ataque o un ataque inminente.

Junto a este concepto de autodefensa, se habla también de la autodefensa ampliada que sería el derecho de tomar las medidas pertinentes, incluido el uso de la fuerza necesaria y proporcional para defender a otras Fuerzas aliadas y a su personal de los ataques o de un ataque inminente.

En estas definiciones se aplican los siguientes conceptos:

Fuerza necesaria. - significa que el uso de la fuerza es imprescindible para asegurar la legítima defensa.

Fuerza proporcional. - significa una respuesta acorde con la percepción del nivel de amenaza recibida, con una intensidad y durante el tiempo necesario para su ejercicio.

Ataque. - considerado como:

- El acto hostil: Acción agresiva contra las fuerzas propias, personas o bienes con estatuto especial con potencial resultado de muerte, lesiones graves o daños de los bienes protegidos.
- El intento hostil: Acciones que ponen de manifiesto la intención de realizar un acto hostil. Para ello debe valorarse la capacidad y preparación de la fuerza amenazante; la evidencia, incluyendo inteligencia, indicando la intención de atacar; debe manifestar una amenaza clara y sustancial.

Ataque Inminente. - significa que la necesidad de defenderse es manifiesta e inmediata.

Para terminar, de acuerdo con la doctrina de los EEUU podríamos definir con la Asesoría Jurídica General (Año 2011) al Derecho Militar Operativo como "El conjunto de normas que regula la intervención militar en Operaciones y las consecuencias jurídicas que se derivan de la presencia y actuación de las Fuerzas Armadas en la zona de operaciones, que serán distintas según tengan lugar en territorio nacional o en territorio de otro u otros Estados".

# ¿Sabe Europa que el siglo XXI es de carácter marítimo?

Juan Lopez Díaz  
Miembro de ED-ES

Marzo 2019

Con la excepción de la Royal Navy y la Marina Francesa, así como las excepciones de Noruega y Suecia, que están bajo la amenaza de Rusia, el resto de las marinas europeas, están sufriendo una época de estancamiento, falta de profundidad intelectual y falta de adaptación a la realidad sobre el papel de las marinas y otros retos del futuro, como los dominios cibernéticos y del ultraespacio, en un siglo que es, y va a seguir siéndolo, un siglo marítimo, a diferencia del Siglo XX que lo fue continental. Los conflictos en el Siglo XXI tendrán lugar en la zona del litoral, en zonas pobladas, en combates entre la población, en un ambiente digital y con los adversarios conectados entre sí<sup>1</sup>.

El mayor problema es que los líderes europeos pretenden ver al mundo como ellos quisieran y no lo ven como en realidad es. Encabezando esta falsa visión esta la creencia de que los EEUU, seguirán viniendo en ayuda de Europa como en el pasado, y no siendo conscientes de que la mayoría de las marinas europeas son incapaces de actuar solas en una operación de calado, sin contar con algún medio específico de la US Navy (USN).



Alemania, el supuesto líder político y económico europeo, en el ámbito naval, ni tiene portaaviones, ni aviación naval, ni buques anfibios. Los EEUU sin embargo, están considerando mantener de nuevo en el Mediterráneo un portaaviones con carácter permanente para contrarrestar la constante presencia rusa. El Jefe de Operaciones Navales (CNO) de la USN, también tiene previsto restablecer la II Flota, la que cubría del Polo Norte al Polo Sur y desde las costas europeas a las americanas, al pensar que aunque no estamos en una Guerra Fría, los rusos parece que piensan lo contrario.

Los rusos están poniendo nerviosos a los europeos sin duda, aunque en realidad el verdadero peligro para los EEUU está en Asia-Pacífico, concretamente en la estrategia china para hacerse con el control del Mar de China, extender su influencia y negar la de los demás hasta el archipiélago filipino. Los EEUU no admiten eso. A lo anterior hay que sumar Corea del Norte y sus intentos de provocación constante. Y además está Taiwan.

El llamado “dominio” marítimo, está ganando importancia: comercio, pesca, energía, minerales y por supuesto, el gran escenario estratégico para la vuelta a la competición de alto nivel. Una de las claves de la importancia del dominio del mar, debería ser desde el punto de vista europeo y occidental, la libertad de los mares, y como hemos comentado, China intenta hacerse con el control de ciertas líneas marítimas de comunicación (*SLOC'S*) y ser quien autorice, a unos sí y a otros no, el tráfico por ellas<sup>2</sup>.

La línea marítima de confrontación estaría situada alrededor de Taiwan, el Mar de China -que a veces no somos conscientes que tiene una extensión mayor que la del Mediterráneo- con tendencia a expandir esa influencia/dominio al Océano Índico Oriental. La única potencia que se opone a dicha expansión, y así lo ha declarado en múltiples ocasiones, son los EEUU, a quienes apoya Japón y, aunque no tan visiblemente, Australia y por supuesto Corea del Sur.

Esta pugna empezó con la 3ª Crisis de Taiwan, en los años 1995-1996, en tiempos del Presidente Clinton, que envió tres grupos de portaaviones para evitar las maniobras y provocaciones de China sobre la isla. Este potente despliegue de la USN provocó la retirada china y una enorme vergüenza nacional, que desencadenó un cambio de una mentalidad puramente continental para convertirse en una potencia marítima, en un estado, no bien conocido, pero avanzado. China está construyendo su tercer portaaviones. Pretende construir uno cada 5 años y se espera que en dos años tengan 10 submarinos nucleares y 50 convencionales, además de una amplia panoplia de medios sutiles como patrulleros muy veloces y armados, capaces de actuar en enjambre contra grupos de portaaviones, buques anfibios, que incluso exportan a Polonia. En suma una marina oceánica.

## ¿Sabe Europa que el siglo XXI es de carácter marítimo?

El problema de Europa, en otras palabras, es que no sólo los EEUU están volcándose más hacia el Pacífico, dejando a Europa más desasistida, sino que a sus posibles aliados le envían el mensaje de que el verdadero riesgo, y donde habrá que combatir es en el Teatro de Operaciones de Asia-Pacífico. El Reino Unido y Francia, están dando pasos, para seguir a los EEUU en el Pacífico como aliados suyos. Aunque, seamos francos, ese apoyo sería más moral que efectivo, ya que 25 años de recortes presupuestarios han dejado a sus marinas con una falta de capacidad operativa y de medios muy notable. Sin embargo, si los líderes políticos europeos no incorporan sus marinas a esta “Coalición”, Europa corre el riesgo de quedarse relegada a las afueras de un escenario mundial cuyo centro de gravedad estará en el Pacífico.

Con la desaparición del Imperio Soviético después de 1991, los políticos europeos, decidieron hacer recortes presupuestarios en defensa, con la disculpa de los llamados “dividendos de la paz” y en el ámbito marítimo se volcaron más en operaciones de apoyo logístico, de vigilancia marítima en la guerra llamada contra el terror, la coalición contra Irak, la inmigración, operaciones de extracción de no combatientes (*NEO*), antipiratería... En suma se perdió habilidad, eficacia y medios en las misiones clásicas de las marinas, como la guerra de superficie, antiaérea o antisubmarina, así como en la proyección del poder naval sobre la tierra en operaciones distintas a las *NEO* y otras misiones similares.

Alemania como ejemplo de lo que decimos, en los próximos años no tiene previsto llegar a gastar en defensa el 2% del presupuesto nacional, como propone Trump, ni tiene intención de liderar, en un futuro próximo, cualquier forma de combate de alta intensidad. Además, ya hemos hablado de su carencia de medios navales adecuados a su potencial. Su capacidad de proyección se basaría en una aportación reducida de buques logísticos. El resto de las marinas europeas, a excepción del Reino Unido y Francia, sólo podrían aportar medios para conflictos de baja intensidad. España, que podría, por sus escoltas y tradición anfibia, ser un país a tener en cuenta, debido a la carencia de medios aéreos de ala fija y rotatoria y a los recortes en personal y adiestramiento, difícilmente podría, con los medios y recursos actuales, desplegar de forma permanente alguna unidad naval en el Pacífico.

A diferencia del teatro del Océano Pacífico, donde para el año 2032 se espera que se construyan más de 1000

buques de superficie y 100 submarinos, en Europa, no están previstas grandes construcciones navales. La idea es seguir como hasta ahora, haciendo agrupaciones en coalición para paliar las carencias de unas marinas con las bondades de otras. Se trata de lograr una Fuerza Naval que permita la eficacia gracias a la complementariedad de las distintas fuerzas navales nacionales. Sin embargo, la probable salida del Reino Unido de la Unión, deja esta concepción de la defensa marítima europea sin uno de sus mejores valedores, sino el mejor. Una de las mejores puntas de lanza de la Fuerza Naval Europea era la Fuerza Anfibia UK-NL, que sumada a la Hispano-Italiana (*SIAF*), constituía una fuerza estimable, sino la única, de reacción rápida embarcada, capaz de llegar a zonas alejadas en un periodo adecuado para demostrar una posición europea ante una crisis determinada. Esa fuerza ahora está mermada y no parece que haya intentos de reconstruirse o modificarse.



*EU Counter Piracy Naval Forces (EUNAVFOR) have tracked down and stopped a group of suspected pirates who were believed to have tried to attack a Hong-Kong flagged tanker approximately 400 nautical miles off the coast of Somalia.*

En Europa, hay un aspecto peor aun que el hecho del movimiento americano hacia el Pacífico. Es que en un continente cuyas raíces se hunden claramente en la mar para llegar a donde hoy se encuentra, con los imperios, español, francés, británico u holandés, en la actualidad y pese a que más del 90% de las mercancías que llegan a Europa lo hacen por este medio marítimo, es difícil convencer a los ciudadanos que pagan impuestos, que es necesario emplear más recursos en medios navales. Esto es así porque no hay líderes políticos capaces de convencer a los ciudadanos de esta necesidad, porque ellos mismos tampoco lo creen<sup>3</sup>.

Sin duda esta falta de visión marítima de Europa, se agravara cuando el Reino Unido deje la Unión, que -sin perder tiempo- ya ha declarado su intención de poner medios en Asia, en especial después de que el HMS

# ¿Sabe Europa que el siglo XXI es de carácter marítimo?

Albion, en ruta hacia Vietnam, fuera interceptado por una fragata y dos helicópteros chinos al pasar a la altura de las islas Paracel, que China al reivindicar como propias considera que generan aguas territoriales soberanas, por lo que las autoridades chinas alegaron que ese tránsito era un acto de desafío por parte británica.

En Octubre del 2018, en una entrevista al “Financial Times”, el Almirante Sir Philip Jones, Jefe de la Royal Navy, dijo que tenían la obligación de ayudar a sus aliados en Asia-Pacífico, para tratar de evitar lo que consideraba que era una “burla” de las convenciones internacionales de la Ley del Mar por parte de China. “Si vas a hacer una interpretación de la Ley del Mar, distinta de la que hacen el resto de las naciones, entonces hay que resistirse. Si no lo hacemos, podremos empezar a ver que otros países hacen interpretaciones limitativas al tráfico marítimo similares”, dijo el Jefe de la Armada Británica<sup>4</sup>.



*Derrota del HMS “Albion”, en ruta hacia Ho Chi Minh City, en la que fue interceptado por buques de la Marina de la República Popular China en Septiembre 2018*

¿Hay alguna autoridad naval europea, que no deba de compartir esta idea? ¿No parece lógico que Occidente deba de involucrarse si un país, vulnerando las reglas vigentes del paso inocente, pretende subvertir esa libertad de navegación, restringiéndolo a capricho?

Dada la necesidad de consenso, va a ser dudoso que la OTAN tenga intenciones de involucrarse en Asia, incluso aunque se empieza a asumir que China es ya un importante rival económico y su tendencia es aumentar en el futuro. El frustrado intento de la fusión de los dos gigantes ferroviarios europeos Alstom y Siemens, para luchar contra la competencia china en ese campo, vetado por la Comisión Europea por riesgo de monopolio en Europa, es un ejemplo de cómo se empiezan a ver las orejas del lobo.

La Unión Europea, pese al alto grado de desarrollo alcanzado, sobre todo en el ámbito de la llamada sociedad del bienestar, hay que decir que en el tablero mundial influye más bien poco, y en algunas zonas como Asia su papel es poco menos que irrelevante.

Es vital reforzar el eje Euro-Asiático, el eslabón más débil, del esquema trilateral compuesto por EEUU, Europa y Asia-Pacífico, frente a los sólidos vínculos trasatlánticos y transpacífico existentes, al menos hasta la llegada de Trump. Si esa situación no cambia, en especial en el ámbito de la defensa, Europa, probablemente será cada vez más insular, y enzarzada con una crisis migratoria que está lejos de superar, unido a graves problemas de identidad, también será menos global y, algo importante, menos naval en su concepción estratégica.

El Poder Naval, tanto económico como militar, va a tener una importancia preponderante en el siglo XXI, si Europa no cambia su visión sobre la necesidad de ser un poder marítimo, tendera a una posición irrelevante. Emplear medios navales de millones de euros para recoger naufragos en el Mediterráneo, no parece una medida eficaz ni rentable, ni parece que responda a una clara y meditada política naval que busque la capacidad de influencia que a la zona más desarrollada del planeta le corresponde.

## NOTAS

1. Pasado, Presente y Futuro de las Operaciones Expedicionarias. Col IM Juan A Lopez Diaz. Cuaderno de Pensamiento Naval. Primer semestre 2018
2. Sea power does Europe still get it? Martin. N. Murphy Naval War College. Published by U.S. Naval War College Digital Commons, 2019.
3. Ibid
4. Financial Times. 22-10-2018

# Noticias de ED-ES

## **EuroDefense-España (ED-ES) organiza el Consejo de Presidentes de la red EURODEFENSE**

ED-ES es una asociación independiente sin ánimo de lucro creada a raíz de un acuerdo de colaboración entre la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), suscrito el 20 de noviembre de 1995. La asociación está dedicada al estudio y reflexión sobre temas relacionados con la Seguridad y Defensa y dentro de una red conformada por asociaciones equivalentes de catorce países de la Unión Europea

Este año le corresponde a nuestra asociación organizar el Consejo de Presidentes de la red EURODEFENSE en Madrid los días 23, 24 y 25 de mayo. Durante este encuentro, además de las sesiones de trabajo conjuntas tendrá lugar una conferencia con el título "La defensa de Europa y la industria de Defensa".

## **Reseña de libro**



La Corona con el descubrimiento por Balboa del Mar del Sur en 1513, y de Pizarro y Cortes de los Imperios Incas y Aztecas, vislumbró que el territorio del nuevo mundo, las Indias de Colón y Pinzón, no eran un obstáculo hacia Asia, sino un nuevo continente con unas posibilidades formidables. La Corona en 1532, ordena un estudio para hacer un canal, que permita unir los dos mares sin

tener que navegar hasta los rugientes 40º para atravesar el Cabo de Hornos. Sin embargo el canal no estuvo operativo hasta bien entrado el siglo XVIII. Fue por ello que el istmo durante ese largo periodo se convirtió en el único punto que permitía unir los virreinos del Perú y de Nueva España con la metrópoli. Y la elección de la ubicación de Panamá la Vieja, resultó ser un gran acierto. Durante casi 300 años Panamá la Vieja fue el lugar que posibilitó el movimiento del engranaje que movía la maquinaria de la economía del imperio español: oro, plata, esmeraldas. Riquezas que desde América y Asia, a través de la zona del Istmo, eran

transportadas por las Flotas de Indias a Europa y se convertían así en una inyección de liquidez en los circuitos de la economía global. Desde entonces ni el mundo ni la economía volvieron a ser los de antes.

AUTOR: Juan Ángel López Díaz, 1954. Miembro de ED-ES, coronel de Infantería de Marina en la reserva, diplomado de Estado Mayor, de Estados Mayores Conjuntos y del Nato Defence College (NADEFCOL). Ha mandado unidades en todos los empleos y ha sido observador de las NNUU en la guerra de Bosnia (1993-94). Entre sus destinos ha sido Agregado de Defensa en Sudafrica y acreditado en Angola, Mozambique, Namibia y Lesotho. Su gran afición por la Historia y después de años de estudios en la Biblioteca Nacional le ha llevado a escribir este ensayo.