

# **Un nuevo paso hacia la defensa común europea**

José Enrique de Ayala Marin

General de Brigada (R) DEM. Miembro del Consejo de Asuntos Europeos  
y del Consejo de Asuntos de Defensa de Fundación Alternativas.

Documento de Trabajo Opex Nº 79/2015



## **José Enrique de Ayala Marín**

General de Brigada del Ejército de Tierra, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Especialista en Carros de Combate y en guerra Nuclear, Bacteriológica y Química. Entre sus destinos militares destacan el Mando del Regimiento Ligero Acorazado de Caballería Numancia nº9, y los de Agregado Militar en la Embajada de España en la República Federal de Alemania, Jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo, y Segundo Jefe de la División Multinacional Centro-Sur en Irak, estos dos últimos como General de División Eventual. Ha participado en la redacción de varias publicaciones colectivas con el Centro Superior de la Defensa Nacional y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, como los titulados Oriente Medio y su influencia en la seguridad del Mediterráneo, o La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la Entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales, desde su pase a la reserva es analista de política internacional, especializado en la Unión Europea. Ha colaborado con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales, como las revistas Política Exterior, Economía Exterior, Afkar-Ideas, Atenea, el diario El País y otros. Es miembro del Consejo Editorial del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, con el que ha colaborado también en la obra colectiva "Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad" (IUGM 2006). Ha participado también en la redacción del libro colectivo "Gobernabilidad y Democracia. Defensa y Transiciones de Brasil y España" (RIL editores 2012). Miembro de la Fundación Alternativas, donde forma parte del Consejo de Asuntos Europeos y del Consejo de Asuntos de Defensa, ha elaborado un gran número de trabajos y memorándums sobre temas de política internacional y de seguridad, y participado en trabajos colectivos como los Informes sobre el estado de la Unión Europea de los años 2013, 2014 y 2015.

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo>

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas y Ministerio de Defensa  
© José Enrique de Ayala Marín

Maquetación: Estrella Torrico  
ISBN: 978-84-15860-51-8  
Depósito Legal: M-1208-2016

Impreso en papel ecológico 

# Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. INTRODUCCIÓN	7
2. LA INFLUENCIA DEL ESCENARIO ESTRATÉGICO ACTUAL EN LA SEGURIDAD DE LA UE	11
2.1. La amenaza yihadista	11
2.2. La desestabilización del este de Europa	14
2.3. Otros riesgos relevantes en la actualidad	15
2.4. La responsabilidad de la UE en su propia seguridad	17
2.5. El papel de la UE en la seguridad global	17
2.6. Asumir el liderazgo	18
3. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA	20
3.1. El diseño y la puesta en marcha de la PESD	21
3.2. El Tratado de Lisboa y sus consecuencias	26
3.3. Las misiones y operaciones de gestión de crisis de la PCSD	28
3.4. Las carencias de la PCSD	32

4. ALGUNOS PASOS NECESARIOS PARA DAR UN IMPULSO DEFINITIVO A LA PCSD	34
4.1. Formular una nueva Estrategia Europea de Seguridad y un Libro Blanco de la defensa europea	34
4.2. Poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente	36
4.3. Impulsar la Agencia Europea de Defensa y el desarrollo común de capacidades	37
4.4. Reformar el sistema de financiación de las operaciones	41
4.5. Construir una Estructura de Fuerzas multinacional europea	43
4.6. La voluntad política de los Estados y los ciudadanos	46
5.- LA RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE MANDO Y CONTROL	47
5.1. Estructuras políticas y militares de la PCSD	47
5.2. El planeamiento Militar	50
5.3. El planeamiento de crisis en el nivel político-estratégico	51
5.4. El planeamiento y conducción de las misiones civiles	54
5.5. El Mando y Control de las operaciones militares	55
5.6. La necesidad de un Cuartel General Europeo de Operaciones	61
6. EL CUARTEL GENERAL DE EUROPEO DE OPERACIONES	64
6.1. Características principales del CGEO	64
6.2. Capacidades	65
6.3. Composición y estructura	66
6.4. Los enlaces del CGEO	70
6.5. Volumen	70
6.6. Ubicación e instalaciones	72
6.7. El Comandante de las Operaciones	73
6.8. La coordinación civil-militar	73
6.9. La posición de España en relación al CGEO	75

# Resumen Ejecutivo

La seguridad de la UE se encuentra en su momento más crítico desde el fin de la guerra fría. La amenaza del yihadismo, la inestabilidad en el este de Europa, los Estados fallidos, el tráfico de personas, son riesgos a los que la UE tiene que enfrentarse, en un momento en el que EEUU se aleja de Europa. La PCSD se ha desarrollado en sus 16 años de existencia, hasta lanzar 34 operaciones civiles y militares, pero está lejos aún de ser el instrumento que la UE necesita para garantizar en el futuro sus requerimientos de seguridad.

De las mejoras que necesita la PCSD, como la definición estratégica, el desarrollo de capacidades comunes, la financiación, o la estructura de fuerzas, la más importante es la de la función de Mando y Control, que está resuelta en el nivel político-estratégico, pero no en el militar-estratégico, por la inexistencia de un Cuartel General de operaciones permanente (OHQ), lo que exige en cada caso acuerdos específicos. Ninguna de las tres posibilidades actuales para establecer un OHQ cumple con los requisitos de disponibilidad, rapidez de reacción, y capacidad, para dirigir las operaciones de la PCSD. El uso de medios OTAN, en aplicación de los acuerdos Berlín + está bloqueado en la práctica, por el enfrentamiento entre Chipre y Turquía, los OHQ nacionales no tienen dedicación exclusiva a la UE y tardan en ser activados, y el Centro de Operaciones tiene una capacidad muy limitada.

La única solución es la creación de un Cuartel General Europeo de Operaciones (CGEO) permanente, conjunto, combinado, modular, y sostenible que tenga las capacidades de planeamiento, mando, control y coordinación necesarias para apoyar las responsabilidades del Comandante de las operaciones militares, en

estrecha coordinación con el de las operaciones civiles y trabajando junto a su estructura de planeamiento y conducción civil.

La existencia del CGEO es imprescindible para dotar a la PCSD de la visibilidad, la rapidez de respuesta y la efectividad que requiere un entorno cada vez más inestable y con mayor demanda de seguridad, en el que habrá más necesidad de nuevas operaciones. Será un factor multiplicador que desencadenará otros desarrollos, iniciando un proceso de expansión de la PCSD, y constituirá un nuevo paso hacia la defensa común europea, que debe ser, de acuerdo con los Tratados, uno de los objetivos de la Unión.

Promoverlo, hasta que sea una realidad, y participar en su constitución, debe ser una prioridad para los EM de la UE partidarios del reforzamiento de la PCSD dentro de un proceso de convergencia política, entre los que se encuentra España, como la medida más adecuada, urgente, y eficaz, en el momento actual, para incrementar la seguridad de los ciudadanos europeos y contribuir colectivamente a la consecución del objetivo irrenunciable de la paz.

# 1. Introducción

Desde que el Tratado de la Unión Europea (TUE) en su primera formulación, Maastricht 1992, instituyera la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Unión Europea (UE) trascendió de su proceso de convergencia interna y se convirtió en un actor con personalidad propia en el escenario internacional, un papel que se ha desarrollado de forma incompleta por la renuencia de algunos Estados Miembros (EM) a compartir su política exterior y de seguridad. En junio de 1999, el Consejo Europeo daba luz verde, en Colonia, a un elemento fundamental de la PESC: la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que debía permitir a la UE llevar a cabo, como parte de su acción exterior común, operaciones civiles y militares en el ámbito de las misiones conocidas como de Petersberg: humanitarias y de rescate; de mantenimiento de la paz; y de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluyendo el restablecimiento de la paz.

El Tratado de Lisboa (2007), que entró en vigor en 2009, dio un importante impulso a la PESC, otorgando mayores competencias al nuevo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que asume también la Vicepresidencia de la Comisión Europea para coordinar toda la acción exterior de ésta, y preside el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE, además de dotarle con un instrumento fundamental para ejercer su labor: El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Siempre en el marco de la PESC, y manteniendo su carácter intergubernamental, el Tratado de Lisboa introdujo también importantes avances en la PESD, que pasó a llamarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD),

especialmente en el ámbito del desarrollo de capacidades comunes. Por una parte, ampliaba y detallaba las competencias de la Agencia Europea de Defensa (AED), que ya existía desde julio de 2004, y por otra diseñaba una Cooperación Estructurada Permanente (CEP) para aquellos EM que se comprometían a desarrollar de forma más intensiva su capacidad de defensa y su contribución con unidades de combate a las misiones comunes, promoviendo una convergencia de hecho en el ámbito de la defensa. También se ampliaban las misiones a las acciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de consejo y asistencia en materia militar, y las operaciones de estabilización al final de los conflictos.

Pero sin duda, la novedad más importante, desde un punto de vista político, era la cláusula de defensa mutua que el Tratado de Lisboa incluyó en el artículo 42.7 del TUE consolidado. Este artículo, que es una trasposición del artículo V del Tratado de Bruselas modificado, de la extinta Unión Europea Occidental, establece que si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás EM le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Esta formulación, convierte literalmente a la UE en una alianza militar. No obstante, la cláusula de defensa mutua contiene dos restricciones. Por una parte, se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros (los considerados neutrales o no alineados), y por otra, la cooperación en este ámbito se condiciona a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta. Estas condiciones, en especial la segunda, junto con el hecho de que no se prevean desarrollos organizativos ni estructuras comunes de defensa, dejan en papel mojado por el momento el contenido del artículo 42.7, que no obstante existe y es una puerta abierta al desarrollo de una defensa común europea que prevé el TUE, aunque *sine die* - y con la condición de la unanimidad -, desde su primera formulación en el Tratado de Maastricht.

La PCSD nació como consecuencia del acuerdo franco británico de Saint-Malo, de diciembre de 1998, por el que Francia reconocía la preeminencia de la OTAN en la garantía de la defensa colectiva de sus miembros mientras que Reino Unido aceptaba la posibilidad de actuaciones autónomas europeas en el ámbito de la defensa, poniendo énfasis en el desarrollo de las capacidades militares. Este origen ha condicionado y condiciona todavía el desarrollo de una genuina política de



defensa europea. La PCSD no fue concebida como un instrumento de la seguridad europea, que debía ser garantizada por la OTAN, sino como una herramienta complementaria para actuar allí donde la Alianza no quisiera hacerlo, y generalmente en operaciones periféricas poco decisivas o comprometidas (República del Congo) o como continuación de otras en fases más estables (Bosnia-Herzegovina).

Esta es la razón por la que la PCSD no ha tenido el desarrollo que han tenido otras políticas comunes, y 16 años después de su creación sigue adoleciendo de falta de elementos esenciales como algunas capacidades críticas, una estructura de fuerzas suficiente, y - sobre todo - una estructura de mando y control desarrollada en todos sus niveles para poder planificar y llevar a cabo sus misiones sin depender de apoyos exteriores, o de los propios EM. La falta de voluntad política de algunos EM ha impedido, por ejemplo, que se pusiera en marcha la Cooperación Estructurada Permanente, que se revisara la Estrategia Europea de Seguridad, que se avanzara en la financiación común de las operaciones, o que se desarrollaran más rápidamente programas de capacidades comunes imprescindibles en momentos de restricciones presupuestarias como los actuales.

El mundo ha cambiado mucho en estos 16 años, y lo que podía parecer suficiente en el momento que se creó la PCSD, hoy podría no serlo. La UE se ve obligada a asumir progresivamente un papel más relevante en su propia seguridad, tanto porque su entorno se ha deteriorado como porque su principal aliado, Estados Unidos, así lo quiere, sin olvidar su compromiso con la contribución a la paz global. Y sin abandonar tampoco el horizonte de construir algún día una defensa europea, para lo que habrá que ir creando en algún momento las estructuras necesarias.

En este marco, el propósito del presente trabajo es analizar si con sus estructuras y capacidades actuales, la PCSD está en condiciones de hacer frente a los retos de seguridad que plantea el escenario estratégico presente y previsible, y si no es así, determinar en qué direcciones es necesario avanzar, priorizándolas hasta definir cuál debería ser el próximo paso en la mejora de los instrumentos comunes, que nos permita cumplir eficazmente las misiones necesarias y avanzar hacia una defensa común. Este paso es para nosotros, como se verá, la mejora de la capacidad de mando y control con la creación de un Cuartel General Europeo de Operaciones (CGEO) permanente, con capacidad de planeamiento, mando y control de las operaciones de la PCSD hasta el nivel de ambición que se determine.

Para llegar a este resultado, comenzaremos por analizar brevemente el actual escenario estratégico y su influencia sobre las crecientes necesidades de la UE en

materia de seguridad y defensa. A continuación, estudiaremos las capacidades comunes existentes con las que hacer frente a esas necesidades, y el estado actual de la PCSD, para establecer sus posibilidades y sus limitaciones. De aquí deduciremos los pasos que consideramos necesarios para impulsar la PCSD en diversas áreas como estrategia, capacidades y estructuras. Finalmente, nos centraremos en la función de Mando y Control que consideramos esencial para el desarrollo de operaciones tanto civiles como militares, su organización actual, estructuras existentes y carencias, para fundamentar la ineludible y urgente necesidad del CGEO, y terminar con una descripción de las características y capacidades que debería poseer.

Nuestro principal objetivo es, por tanto, argumentar la conveniencia de la constitución del CGEO. La descripción de su estructura y características tendrá un carácter necesariamente orientativo, puesto que dependerá en gran medida de los medios técnicos que los EM estén dispuestos a proporcionarle, y – sobre todo – del nivel de ambición que se decida adoptar para las operaciones que simultáneamente tenga que dirigir y controlar. El paso que aquí proponemos es la adopción de la decisión política de establecer el CGEO, a la que seguirían los estudios técnicos necesarios para su materialización.

## 2. La influencia del escenario estratégico actual en la seguridad de la UE

Probablemente, Europa nunca haya estado más insegura que actualmente, desde el final de la guerra fría. La Estrategia Europea de Seguridad (EES), aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, identificaba cinco amenazas o riesgos para la seguridad de la Unión y sus EM, que siguen estando activos: terrorismo internacional (atentados de Madrid, Londres, París), proliferación de armas de destrucción masiva (Irán, Siria), conflictos regionales (Ucrania, Cáucaso, Oriente Medio), Estados fallidos (Libia, Somalia), y crimen organizado (piratería, redes de tráfico de personas). En 2008, el informe sobre la implementación de la EES, añadía la ciberseguridad, la seguridad energética, y el cambio climático. Habría que sumar a ellos las migraciones masivas, las catástrofes naturales, y la amenaza que representa el incontrolado poder de los actores financieros internacionales que pueden producir crisis como la actual, con efectos demoledores para nuestras sociedades.

Naturalmente, estos riesgos son de distinta naturaleza y requieren para neutralizarlos enfoques muy diferentes y medios diversos, entre los que no siempre estarán los militares o policiales. Pero todos ellos necesitan instrumentos y acciones para evitar que pongan en peligro nuestra seguridad, y en muchos casos requieren una proyección exterior de carácter civil o militar para abortar su desarrollo o minimizar su impacto, y mantener la estabilidad. Estar en condiciones de llevar a cabo estas acciones eficazmente es una tarea común de los europeos que por sí sola justifica la existencia de una robusta PCSD.

### 2.1. La amenaza yihadista

El terrorismo de carácter islamista radical, o yihadista, representa hoy en día la principal amenaza a la seguridad física de los europeos. **Los execrables**

**atentados del 13 de noviembre en París, que se unen a los de Madrid (2004), Londres (2005), y otros en 2015 en Francia, Bélgica, Dinamarca, e incluso a los que han causado víctimas entre ciudadanos europeos en otros países como Túnez,** se han encargado de demostrarnos **otra vez** hasta qué punto somos vulnerables a la actuación de grupos o individuos vinculados más o menos directamente a movimientos yihadistas de carácter global como Al Qaeda (AQ) o el autodenominado Estado Islámico (EI) o Daesh.

Al Qaeda, que surgió de la resistencia muyahidín contra la presencia soviética en Afganistán, está activa al menos desde los años 90 y alcanzó su máxima notoriedad con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU. Su forma de actuar es en red, es decir con un conjunto de grupos o franquicias cuya vinculación orgánica con la dirección es débil, pero con una importante cohesión ideológica y en cuanto a los objetivos. Actualmente, los dos grupos más importantes, dependientes de la organización, son Al Qaeda en la Península Arábiga, radicado en Yemen, que se atribuyó la dirección ideológica de los atentados de París, en enero de 2015, y Al Qaeda en el Magreb Islámico. Este último grupo, más bien un conjunto de grupos, es especialmente peligroso para Europa por su proximidad geográfica y su capacidad de desestabilizar países, que puede repercutir en problemas como migraciones masivas o cortes de suministros energéticos. Un buen ejemplo es el conflicto en el norte de Mali (2012-2013) en el que los grupos yihadistas se hicieron con el control de buena parte del país, cuyas fuerzas armadas tuvieron que ser apoyadas, primero por Francia y luego por fuerzas africanas de la MINUSMA, completadas por una misión de entrenamiento para las fuerzas armadas malienses (EUTM) que mantiene la UE desde febrero de 2013. Además, hay desplegadas en esta zona dos misiones civiles europeas de apoyo a las fuerzas de seguridad (EUCAP Sahel) en Níger, desde julio de 2012, y en Mali, desde abril de 2014, que contribuyen también a la prevención del desarrollo de grupos yihadistas en estos países.

El liderazgo de AQ en el campo del yihadismo ha sido retado por el ascenso del EI, un grupo nacido en Irak, como filial de aquella organización pero separado de ella desde que en 2014 interviniera en Siria, rompiendo su disciplina, pues en este país ya existía una sucursal de AQ, el Frente Al Nusra. A diferencia de AQ, EI posee un auténtico ejército de hasta 30.000 efectivos y una base territorial obtenida después de una ofensiva entre enero y junio de 2014, que le llevó a controlar unos 55.000 kilómetros cuadrados entre Siria e Irak, en los que han impuesto la versión más radical de la sharía o ley musulmana, con extrema crueldad. Desde agosto de

ese año, una coalición internacional liderada por EEUU participa en el conflicto mediante bombardeos aéreos contra las posiciones del EI. En esta coalición participan países árabes, y algunos europeos: Francia, Reino Unido, Bélgica y Holanda, pero no la UE como tal. **La guerra civil en Siria es un foco de inestabilidad para toda la región, origen de graves sufrimientos para su población y de migraciones masivas a Europa, y un escenario perfecto para que el EI se refuerce. La intervención de Rusia en apoyo del régimen de Bachar al Asad, con la que Moscú pretende hacerse imprescindible en cualquier solución, introduce un elemento nuevo que debe ser aprovechado para lograr un acuerdo político entre todos los actores, internos, regionales y externos, incluida la UE, que permita terminar la guerra civil y aunar esfuerzos para acabar con el EI. Por otra parte, la acción del EI no se limita al área geográfica que domina. Numerosos grupos yihadistas, desde Afganistán a Nigeria, pasando por Libia, han declarado su obediencia al "califato" proclamado por EI, que también sirve de inspiración a pequeñas células y "lobos solitarios" afincados en Europa, y que pueden cometer nuevos atentados terroristas en el futuro.**

Estos dos grupos principales no están solos en el panorama yihadista. En Afganistán, ni los 12 años de actuación de la OTAN, ni la misión de policía (EUPOL) que mantiene la UE desde 2007, han acabado con los grupos talibán que siguen activos, tanto en este país como en Pakistán. En África, el grupo yihadista Boko Haram actúa impunemente en el norte de Nigeria, amenazando con desestabilizar a países vecinos, sin que en este caso haya habido reacción alguna hasta ahora por parte de la OTAN o de la UE. En Somalia, un estado fallido, actúan varios grupos yihadistas, el más importante de los cuales, Al Shabab, ha atentado también en Etiopía, Uganda y Kenia. Desde abril de 2010 la UE mantiene una operación de adiestramiento de las fuerzas armadas somalíes (EUTM Somalia), que hasta 2014 operaba desde Uganda.

El yihadismo tiene unas causas profundas, de carácter político, que hay que tratar por medios políticos y económicos. Tiene asimismo una dimensión de seguridad interior, que afecta a todos los países europeos, y que debe ser tratada por fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia, coordinados en el marco del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Pero tiene también una dimensión exterior que requiere actuaciones sobre el terreno, tanto de carácter civil, para asesorar a las fuerzas de seguridad de los países origen y obtener inteligencia, como de carácter militar para la formación de unidades, como están haciendo

actualmente algunos países en Irak, o para el asesoramiento técnico, incluso acciones ofensivas directas para restablecer la paz cuando la estabilidad de los países afectados esté en peligro o la amenaza supere unos determinados límites. La UE tiene que estar preparada para este enfrentamiento que va a durar mucho tiempo y probablemente **aumentará** en intensidad. Si el problema no se ataca en su origen con medios suficientes, la seguridad de los ciudadanos europeos puede estar en grave riesgo.

## **2.2. La desestabilización del este de Europa**

En el año 2014, la estabilidad del continente europeo sufrió su peor conmoción desde las guerras de la antigua Yugoslavia en los años 90, con el estallido de la crisis de Ucrania, que comenzó con el derrocamiento de su Presidente y Gobierno por las masivas manifestaciones en la plaza de la independencia de Kiev, y desembocó en la intervención de Rusia, que se anexionó la península de Crimea y está apoyando económica y militarmente a los secesionistas de la región del Donbass, buena parte de la cual está hoy aún fuera de la autoridad del gobierno ucraniano. En una demostración más de la falta de operatividad de la PESC de la UE, fueron el presidente francés y la canciller alemana los que promovieron la firma de los segundos acuerdos de Minsk, febrero 2015, que deberían poner fin a un conflicto, que hasta ese momento había causado más de 5.000 muertos, 11.000 heridos y cerca de un millón y medio de desplazados, además de un desastre humanitario colosal y la destrucción de las viviendas, infraestructuras e industrias de la región más rica de Ucrania. El enfrentamiento no ha terminado, y la división de Ucrania será muy difícil de reparar.

La crisis de Ucrania ha provocado un duro enfrentamiento de Rusia con la Unión Europea, que ha apoyado desde el principio a las nuevas autoridades de Kiev y defiende la integridad territorial de Ucrania. La UE ha optado por presionar económica y políticamente a Moscú, mediante duras sanciones, para forzar una solución negociada al conflicto. En el aspecto militar, fue la OTAN en su cumbre de Cardiff, en septiembre de 2014, la que se ocupó de reforzar la defensa colectiva de Europa ante el temor de algunos aliados, sobre todo del este, por la actitud rusa. Pero este es un problema europeo que los europeos deberíamos ser capaces de manejar sin apoyos externos.

El problema trasciende a Ucrania para extenderse a todos los países del vecindario compartido con Rusia, socios de la llamada Asociación Oriental de la UE, en los que Moscú sigue teniendo importantes intereses estratégicos, económicos y políticos. Los otros dos países, además de Ucrania, con los que la UE ha firmado acuerdos de asociación, tienen regiones separadas, Transnistria en Moldavia, y Osetia del Sur y Abjasia en Georgia, que son de hecho protectorados de Rusia, y constituyen conflictos congelados que pueden estallar en cualquier momento. La UE está involucrada en todos estos escenarios mediante operaciones PCSD con una misión de apoyo fronterizo (EUBAM) entre Moldavia (Transnistria) y Ucrania, desde noviembre de 2005, una misión de monitorización civil (EUMM) en Georgia, desde octubre de 2008, y una misión para la reforma del sector de seguridad civil (EUAM) en Ucrania, desde julio de 2014. La capacidad de mantener, y aumentar en caso necesario, estas misiones es fundamental para contribuir a la paz en nuestro vecindario oriental.

El enfrentamiento entre la UE y Rusia es muy negativo para ambas partes. Es necesario solucionar lo antes posible el problema de Ucrania, y reanudar el diálogo con Rusia para alcanzar un amplio acuerdo de cooperación, incluyendo garantías reales de seguridad para todos los países de la Asociación Oriental, para lo que se requiere una posición de firmeza por parte de la Unión. No es probable que hoy en día Rusia pueda suponer una amenaza real para Europa, entre otras cosas por su dependencia económica, pero sí parece evidente que una capacidad militar significativa por parte de la UE en este campo haría reflexionar a Moscú más de lo que lo ha hecho. Según datos del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), referidos a 2013, el presupuesto de defensa de Rusia fue de 87.837 millones de dólares, es decir un 31,5 % del que tuvo ese año la UE en su conjunto, 278.831 millones de dólares, aunque lamentablemente esta comparación es ficticia porque el presupuesto de defensa de la UE se reparte, por ahora, entre 28 gobiernos distintos, lo que implica una dispersión e ineficacia del gasto.

### **2.3. Otros riesgos relevantes en la actualidad**

Aunque la inestabilidad en el este de Europa y la amenaza yihadista son las preocupaciones prioritarias actuales de la UE en materia de seguridad, hay otros riesgos que requieren atención urgente y continua por parte de la Unión. La posibilidad de estados fallidos, especialmente en el norte de África o el Sahel es uno de los más importantes. El mejor ejemplo es Libia, que, después de la revolución

que derribó al dictador Gadafi con apoyo militar de los países europeos, cayó en un caos al que contribuyó la falta de una política clara de la UE que consolidara el país tras la intervención. Hoy, con dos gobiernos y dos parlamentos, y una parte del país en manos de milicias yihadistas, es fuente de graves problemas, empezando por ser base de migraciones masivas, mientras su exportación de petróleo a Europa ha caído a una quinta parte. La única actividad de la PCSD en relación a este país ha sido el lanzamiento de una misión de apoyo al control fronterizo (EUBAM) en mayo de 2013, que actualmente se encuentra reducida a un mínimo de efectivos operando desde Túnez, debido a la situación política en el país.

Conflictos civiles, como los de Siria, Irak, o Sudán del Sur, y Estados que no respetan los derechos humanos, como Eritrea, son origen de movimientos masivos de refugiados que buscan asilo en Europa, y que no cesarán mientras no se resuelva el problema de origen. Otros países necesitan ayuda para mantener su estabilidad, como la República Centroafricana donde hay una misión europea de asesoramiento de la seguridad (EUMAM), desde marzo de 2015. Incluso en el continente europeo, en los Balcanes, donde se mantiene desde julio de 2004 la operación Althea en Bosnia Herzegovina, y desde febrero de 2008 una operación de apoyo al estado de derecho (EULEX) en Kosovo, la mayor misión civil de la PCSD. La estabilidad de los países situados en el entorno geográfico de la UE es esencial para garantizar su seguridad.

Las migraciones masivas son una fuente de preocupación para la UE. Además de actuar con medios políticos, económicos y diplomáticos en los países de origen y tránsito, es necesario actuar también contra las redes organizadas de tráfico de personas. En abril de 2015 e lanzó la operación EUNAVFOR MED para combatir estas redes, aunque por el momento está en su segunda fase y solo puede actuar en aguas internacionales.

Finalmente, la UE necesita garantizar la seguridad del tráfico marítimo que es el medio por las que pasa el 90% de nuestro comercio exterior. La piratería moderna es una amenaza vital para este tráfico. Por el momento, su actividad más significativa se ha desarrollado en las aguas del Océano Índico vecinas del cuerno de África, donde la UE desplegó en diciembre de 2008 la operación ATALANTA, que la ha combatido con notable éxito, complementada por una misión de asesoramiento para el aumento de las capacidades navales (EUCAP NESTOR) en Yibuti, Kenia, Somalia, Seychelles y Tanzania. No se puede descartar que surjan en el futuro episodios de piratería en otras regiones, como por ejemplo el Golfo de Guinea, amenazando la vital libertad de navegación.



## **2.4. La responsabilidad de la UE en su propia seguridad.**

Lo que todos los retos y amenazas que hemos descrito o mencionado tienen en común, es que afectan a todos los EM de la UE, y que ninguno de ellos puede hacerles frente por sí solo, tanto por su naturaleza multidimensional y su dispersión geográfica, como por la evidencia de que ningún Estado europeo está en condiciones de disponer en solitario de todas las capacidades necesarias, especialmente en períodos de restricciones presupuestarias como el que atravesamos, que seguramente se prolongará todavía muchos años.

Es la UE por tanto, la que tiene que hacerse cargo de afrontar todas aquellas crisis que pueden afectar directa o indirectamente a su seguridad, especialmente en las áreas geográficas que más le conciernen y que afectan, por una parte a los vecinos directos- norte de África, Balcanes, Europa Oriental, Cáucaso – y, por otra, a los vecinos de los vecinos - Oriente Medio, Sahel, Cuerno de África -, porque es ahí donde se juega estar a salvo del terrorismo yihadista, del tráfico de personas o drogas, o del corte de sus suministros energéticos. La abstención ante crisis graves en estas regiones puede ser extremadamente peligrosa, como demuestra el caso actual de Libia. Nuestra seguridad se juega fuera de nuestras fronteras y es imprescindible estar preparados para actuar con medios civiles y/o militares, allí donde sea preciso.

En todas estas áreas, la UE puede verse obligada a intervenir en cualquier momento en conflictos híbridos, como el de Ucrania, en los que participan actores estatales y no estatales, donde se mezclan acciones convencionales limitadas, actos terroristas, insurgencia, guerrillas, y operaciones de información o desinformación, en zonas dispersas o en escenarios urbanos. Un tipo de conflictos que será frecuente en el futuro y que requiere para enfrentarlos una combinación de medios y estrategias muy compleja.

## **2.5. El papel de la UE en la seguridad global.**

Además de la defensa directa de nuestra seguridad o de nuestros intereses, y más allá de nuestro entorno geográfico más o menos próximo, los europeos tenemos una responsabilidad con la paz, la seguridad, y la estabilidad global, y tenemos que contribuir a consolidarlas en la medida en la que nuestro peso económico y político en el mundo, nuestra historia, y nuestros valores nos obligan a ello. La UE tiene que trabajar en la construcción de la seguridad humana mediante

la reducción de la pobreza y la desigualdad, promoviendo la buena gobernanza y los derechos humanos, ayudando al desarrollo y combatiendo las raíces de los conflictos y la inseguridad. Esto se ha venido haciendo para ayudar en catástrofes naturales (Aceh, Indonesia), humanitarias (Sudán), o en conflictos en estados fallidos (RD Congo), y se sigue haciendo para prevenir una escalada de la violencia (República Centroafricana) o para ayudar a reconstruir el Estado (Kosovo), sin que ninguno de estos casos represente una amenaza ni responda a ningún interés material de la UE, salvo el ejercicio solidario de su responsabilidad global.

Es necesario prever, finalmente, la posibilidad de que la UE tenga que ejercer la responsabilidad de proteger, que implica la injerencia en los asuntos internos de otro país por razones humanitarias, como fue el caso de la intervención en Libia. Se trata de un asunto delicado que solo puede ser justificado, como cualquier uso institucional de la violencia, en la evitación de un mal mayor que el que se pueda causar, y siempre con la legitimación expresa de NNUU. Acciones de este tipo serán, por tanto, excepcionales, pero no se puede excluir que se tengan que llevar a cabo en el futuro.

## **2.6. Asumir el liderazgo**

La UE tiene que estar preparada para hacer frente a todos los retos que hemos descrito. Por supuesto, en muchas ocasiones no estará sola, ya que la estrategia europea se basa también en el multilateralismo. Además de la estrecha cooperación con EEUU y otros aliados en el marco de la OTAN, lo normal será interactuar con otros actores internacionales, sobre todo NNUU, que constituye el marco fundamental de las relaciones internacionales, pero también con organizaciones regionales como la Unión Africana o la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, y con otras naciones dependiendo del escenario. Pero cada vez más, la UE tendrá que asumir la responsabilidad de liderar, especialmente en operaciones que se lleven a cabo en su vecindario inmediato o mediato, ya que EEUU está adoptando una estrategia de cierto retraimiento ante problemas no existenciales que afectan a Europa o a su entorno, que se inauguró con la decisión de “liderar desde atrás” en la intervención en Libia (2011), aunque finalmente tuvo que proporcionar elementos de mando ante las carencias europeas. Esta tendencia se incrementará probablemente en los próximos años, dada la tendencia de EEUU a bascular su interés estratégico hacia el área Asia-Pacífico.

La UE se va a ver, por tanto, con toda probabilidad, obligada a aumentar en el futuro próximo el número de sus operaciones civiles y militares para mantener un entorno estable, garantizar su propia seguridad y contribuir a la seguridad global. Para ello, necesitará incrementar la disponibilidad de sus capacidades civiles y militares, en una época de restricciones presupuestarias, y - sobre todo - dotarse de unas estructuras de planeamiento, mando y control permanentes que le permitan actuar, de forma autónoma y en tiempo oportuno, para gestionar las crisis con la eficacia necesaria.

### **3. La situación actual de la política común de seguridad y defensa**

Desde su creación, en junio de 1999, la PCSD (entonces denominada PESD) ha logrado importantes avances. Hoy disponemos de capacidades civiles y militares de gestión de crisis mejoradas, incluyendo una capacidad (teórica) de intervención rápida: los grupos de combate (battlegroups), tenemos una Estrategia de Seguridad común (aunque en buena parte obsoleta), hemos puesto en marcha un mecanismo de coordinación en el sector del armamento y equipos militares, a través de la AED, y se han lanzado hasta 34 misiones civiles y operaciones militares bajo liderazgo de la Unión. Por otra parte, la potenciación del papel de la Alta representante, y el despliegue del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), con 140 oficinas en todo el mundo, suponen un importante impulso a la Política Exterior y de Seguridad Común y, por lo tanto, también a la Política Común de Seguridad y Defensa que es una parte esencial de aquélla.

Pero la puesta en marcha de la PCSD ha sido también un camino lleno de dificultades. En el ámbito político, por la reticencia de muchos EM, encabezados por Reino Unido, a que la autonomía de la UE en el campo de la seguridad y defensa fuera más allá de un papel secundario y subsidiario de la OTAN, cuya integridad estaban determinados a preservar a costa de lo que fuera. También por la falta de compromiso de otros en intervenciones militares fuera de Europa, encabezados hasta hace poco por Alemania. En el ámbito industrial, por los intereses nacionales que defienden a sus empresas frente a la competencia de otros EM, aunque a nivel de la Unión resulte antieconómico. Y, en general, por la falta de entusiasmo en construir una Europa de la defensa por parte de muchos dirigentes políticos que no la consideran una prioridad, especialmente en tiempos de grave crisis económica como la que vivimos desde 2008, aunque los ciudadanos europeos la apoyan decididamente. En el último Eurobarómetro (83) publicado en julio de 2015, un

74% estaba de acuerdo con tener una política de seguridad y defensa común, frente a un 18 que estaba en contra, una mayoría muy sólida en todos los EM (en Reino Unido, por ejemplo, había un 60% a favor).

El resultado de esta débil voluntad ha sido un progreso moderado en la aplicación de una política común, muy arriesgada por su naturaleza y con importantes connotaciones políticas, que se ha desarrollado con cierta fuerza en la primera mitad de sus dieciséis años de vida, la etapa de diseño e implementación, y se ha estancado en la segunda mitad, a pesar del impulso que teóricamente debería haberle dado el Tratado de Lisboa.

### **3.1. El diseño y la puesta en marcha de la PESD**

Apenas seis meses después de la creación de la PESD, el Consejo Europeo aprobó en Helsinki del Objetivo Principal de fuerza o Headline Goal (HG2003), cuya finalidad era disponer en 2003 de una fuerza europea de reacción rápida de hasta 60.000 efectivos que pudiera desplegar en 60 días y permanecer en el teatro de operaciones durante un año, capaz de cumplir todas las misiones Petersberg. En Helsinki se aprobó además la creación de nuevos órganos político militares para permitir la ejecución práctica de la PESD: el Comité Político y de Seguridad (PSC o COPS) que ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones; el Comité Militar de la Unión Europea (EUMC o CMUE), que proporciona asesoría militar al COPS; y el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS o EMUE) que es el órgano técnico militar para la dirección de las operaciones y la evaluación de necesidades. Estos organismos fueron aprobados formalmente en diciembre de 2000 en la cumbre de Niza, y se constituyeron oficialmente en enero del año siguiente.

Para alcanzar el HG 2003, en octubre de 2000 se elaboró el primer Catálogo de Necesidades. En noviembre de 2000 se reunió en Bruselas la Conferencia de Compromisos de Capacidades, en la que los entonces 15 EM ofrecieron sus contribuciones al HG 2003. Las ofertas, que se incluyeron en un Catálogo de Fuerzas de la UE, alcanzaban en total más de 100.000 efectivos, 400 aviones y 100 buques, superando con mucho el objetivo propuesto, pero sólo cuantitativamente, puesto que en ciertas áreas funcionales las carencias cualitativas eran muy significativas, hasta el punto de hacer más que dudosa la deseada capacidad de desplegar una fuerza de reacción de volumen significativo y mantenerla el tiempo necesario.

En diciembre de 2001, el Consejo Europeo declaró, en la cumbre de Laeken, la operatividad de la PESD para llevar a cabo operaciones de gestión crisis, aunque se reconocía la existencia de carencias importantes en las capacidades militares. El instrumento para subsanar estas deficiencias se denominó Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP), que se puso en marcha en marzo de 2002. El ECAP tenía por objeto facilitar la convergencia entre los Estados miembros en materia de equipamiento militar para facilitar el desarrollo y adquisición de equipos. Se dirigía a áreas en las que se detectaban carencias, como transporte aéreo estratégico, helicópteros, protección biológica, química, nuclear y radiológica, fuerzas de operaciones especiales, y otras, creando para cada desarrollo un grupo de proyecto, en el que se integraban voluntariamente los EM que lo deseaban, liderado por uno de ellos. A partir de marzo de 2003 se estableció el denominado Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, un sistema de monitorización y evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de capacidades y de revisión de los requerimientos, similar al sistema de planeamiento de capacidades de la OTAN, y coordinado con éste. El Consejo Europeo de Salónica declaró, en junio de 2003, formalmente alcanzado el HG2003 y la plena capacidad operativa de la Fuerza de Reacción Rápida para toda la gama de misiones Petersberg, aunque reconocía las limitaciones y carencias aún existentes, al mismo tiempo que reiteraba el compromiso de los EM para superarlas.

En cuanto a las capacidades civiles, el Consejo Europeo aprobó en el año 2000, en Santa María da Feira, el primer objetivo de fuerza civil (CHG), en el que se identificaban como las cuatro áreas prioritarias de actuación a la policía, el Estado de derecho, la administración civil y la protección civil. En la primera, se fijó como objetivo disponer de 5.000 policías para gestión de crisis, de los cuales 1.000 desplegados en 30 días. En las otras áreas la UE debía estar preparada, en 2003, para desplegar hasta 200 jueces y fiscales, disponer de un grupo de 160 expertos en administración civil, y proporcionar equipos de protección civil de hasta 2.000 personas, incluyendo equipos de evaluación que pudieran ser enviados en 3-7 horas.

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó, en Bruselas, la Estrategia Europea de Seguridad (EES) contenida en el documento "Una Europa más segura en un mundo mejor", presentado por el entonces Alto Representante para la PESC, Javier Solana. En este documento se definía el entorno estratégico en el que se mueve la UE, se citaban los riesgos principales para Europa, sus intereses

esenciales, sus alianzas, y las estrategias para enfrentarse a esos riesgos, aunque de un modo global y genérico, ya que su propósito era dar una orientación general a la PESD y a la PESD. La EES señalaba claramente la necesidad de dar una respuesta rápida a crisis que podrían tener lugar muy lejos del continente europeo, lo que exigía una capacidad de proyección de fuerzas de la que la UE en su conjunto no disponía.

La experiencia de las primeras operaciones de gestión de crisis, especialmente Artemis en la R.D. del Congo, demostró que el objetivo de fuerza aprobado en Helsinki no era adecuado para las características de este tipo de misiones. En consecuencia, en junio de 2004, el Consejo Europeo aprobó en Bruselas un nuevo Objetivo de Fuerza, el *Headline Goal 2010 (HG2010)*, en el que se ponía más énfasis en el aspecto cualitativo de las capacidades que en su mera entidad cuantitativa, enfocando los requerimientos hacia la plena interoperabilidad de las fuerzas, los materiales, y las estructuras de mando de los EM, junto con una mayor capacidad de despliegue, proyección y sostenimiento. El HG2010 incluye el concepto de agrupaciones tácticas o grupos de combate (*Battlegroups*) que fue presentado por primera vez por Francia, Alemania y Reino Unido en la cumbre de 2004 en Berlín. Los grupos de combate se articulan en torno a una unidad tipo Batallón con elementos de apoyo y de servicios hasta una entidad aproximada de 1.500 efectivos. Deben ser capaces de desplegar en 10 días fuera del territorio europeo para realizar todas las misiones de gestión de crisis, incluidas misiones de combate, y ser sostenibles hasta 4 meses con reabastecimiento. Aunque las necesidades iniciales se estimaban en nueve de estos grupos, en la Conferencia de Compromisos de Capacidades militares, celebrada en Bruselas en noviembre de 2004, veinte naciones ofrecieron capacidades para formar trece grupos de combate, nueve de ellos multinacionales. Actualmente existen un total de dieciocho de estas unidades en las que participan de una forma u otra todos los estados miembros de la UE excepto Malta, incluidos los considerados neutrales como Austria, Finlandia o Suecia, así como terceros países –Noruega, Turquía– que no forman parte de la UE. Desde 2007, dos de estos grupos de combate se encuentran activados por rotación durante seis meses para su posible despliegue rápido. No obstante, ninguno de ellos ha sido desplegado aún, lo que ha suscitado discusiones entre los EM y dudas sobre su eficacia.

La dificultad para desplegar los Grupos de Combate no es ajena a un sistema de financiación de las operaciones que penaliza al país que despliega la mayor parte de la fuerza. Si la financiación fuera comunitaria, gran parte de estas reticencias

desaparecerían. Pero además, es una evidencia que los EM se reservan siempre la decisión sobre cuántas fuerzas y de qué tipo desean desplegar en cada caso concreto, con independencia de las previsiones, compromisos, u objetivos de fuerza que hayan aprobado previamente. No bastará por tanto con mejorar las capacidades militares de la Unión, ni siquiera con incrementar su interoperabilidad, su capacidad de actuar en multinacional, sino que será necesario acordar y cumplir unos criterios de despliegue aceptados por todos, que funcionen con un cierto automatismo, y bajo mando o control operativo de la UE. De otro modo, será prácticamente imposible cumplir en la práctica plazos de despliegue tan breves como los que están previstos para los grupos de combate incluidos en el HG2010.

En cuanto a las capacidades civiles, la Conferencia de Compromiso de Capacidades de 2004, en Bruselas, formuló el Objetivo de Fuerza Civil 2008 (CHG 2008) centrado en el adiestramiento, los procedimientos de captación de personal, y el planeamiento de las misiones. El CHG 2008 añadía dos nuevas prioridades a las que contenía en CHG acordado en el año 2.000: misiones de monitorización, y apoyo a los Representantes Especiales de la UE. Además, subrayaba dos nuevas áreas de acción para la UE: la reforma del sector de seguridad, y el desarme, desmovilización y reintegración. Finalmente, en noviembre de 2007 el Consejo de Asuntos Generales aprobó el Objetivo de Fuerza Civil 2010(CHG 2010), para sincronizarlo con el objetivo de fuerza militar. El CHG 2010 pone el énfasis en la cooperación civil-militar, además de la mejora de la disponibilidad y la despleabilidad. Identifica también otras capacidades que deben ser desarrolladas, como la disponibilidad de 285 expertos adicionales en asuntos de justicia, diálogo y análisis de conflictos, además de la creación de Equipos de Respuesta Civil, constituidos por grupos de 100 expertos en distintas áreas preparados para despliegue rápido.

El diseño del futuro de la PCSD se completó, en julio de 2004, con la puesta en marcha de la Agencia Europea de Defensa (AED), una agencia intergubernamental dependiente del Consejo Europeo, presidida por la Alta Representante, en la que participan todos los EM excepto Dinamarca, y cuyos objetivos son mejorar las capacidades militares, impulsar la investigación y desarrollo tecnológico en el campo de la defensa, promover la cooperación en materia de armamento y equipos, y crear un mercado europeo de equipos de defensa competitivo, reforzando la base industrial y tecnológica de la defensa europea.



En diciembre de 2008, ante la dificultad de consensuar una nueva EES entre los EM, el Consejo Europeo aprobó en Bruselas el documento: "Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer Seguridad en un mundo en evolución". Se trata de una revisión informal de la EES de 2003, a la luz de la situación en 2008, que contiene propuestas para mejorar su aplicación en los siguientes aspectos: coordinación estratégica en la adopción de decisiones; adecuación de las estructuras de mando y capacidades de los Cuarteles Generales; colaboración y reparto de responsabilidades en capacidades militares esenciales y escasas como el transporte aéreo estratégico, helicópteros, medios espaciales y de vigilancia marítima; desarrollo de una industria competitiva de defensa bajo impulso de la EDA, etc.

Este mismo Consejo Europeo aprobó tres declaraciones: sobre el Refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, sobre el Refuerzo de la Seguridad Internacional y sobre el Refuerzo de Capacidades, que constituyen una auténtica guía política para el desarrollo de la PESD. La declaración sobre el refuerzo de las capacidades describe medidas concretas que es necesario poner en marcha con carácter inmediato como mejoras en la proyección de las fuerzas en las operaciones, incremento de la inteligencia satelitaria, aumento de la protección de las fuerzas, y mejora de la interoperabilidad.

En la declaración sobre el refuerzo de la PESD, se definía por primera vez (y única hasta ahora) el nivel de ambición en términos de operaciones. Según este documento, la UE debería ser efectivamente capaz en los años siguientes, en el marco del nivel de ambición establecido, de desplegar 60.000 hombres en 60 días, para una operación principal en la gama de operaciones previstas en el objetivo principal 2010 y el objetivo principal civil 2010, de planificar y llevar a cabo simultáneamente:

- dos operaciones importantes de estabilización y de reconstrucción, con un componente civil adaptado, apoyada por un máximo de 10.000 hombres durante al menos dos años;
- dos operaciones de respuesta rápida por un período limitado, utilizando en particular las agrupaciones tácticas de la UE;
- una operación de evacuación urgente de ciudadanos europeos (en menos de 10 días) teniendo en cuenta el papel principal de cada Estado miembro respecto de sus nacionales y recurriendo al concepto de Estado de referencia en materia consular;
- una misión de vigilancia /prohibición marítima o aérea;

- una operación civil y militar de ayuda humanitaria que pueda prolongarse hasta 90 días;
- una docena de misiones civiles PESD (en particular misiones de policía, de Estado de derecho, de administración civil, de protección civil, de reforma del sector de la seguridad o de observación) de distintos formatos, incluso en situación de reacción rápida, incluida una misión importante (en su caso hasta 3000 expertos) que pudiera prolongarse durante varios años.

El documento no especificaba en qué se basa ese nivel de ambición, ni los plazos en los que se debería alcanzar la capacidad necesaria para estar en condiciones de cumplirlo, pero a día de hoy la UE no tiene aún la posibilidad de llevar a cabo todas estas misiones simultáneamente, y mucho menos de garantizar su planeamiento y el Mando y Control necesario para su ejecución.

### **3.2. El Tratado de Lisboa y sus consecuencias.**

Como dijimos en la introducción, uno de los puntos fuertes del Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, era el impulso de la PESC, a través sobre todo del aumento de competencias del Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, y de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior como su brazo ejecutivo. En la PCSD se asumían nuevas misiones y se ponía el énfasis en la mejora de las capacidades, incluyendo la AED en los tratados, y promoviendo la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) que teóricamente debía ponerse en marcha en un plazo de tres meses.

Pero este pretendido impulso quedó rápidamente abortado por la realidad de la dura crisis económica en que se ha visto sumida Europa, que ha conducido a una mayor indiferencia hacia los asuntos exteriores y de seguridad que no tuvieran implicaciones económicas, salvo tal vez los relacionados con el este de Europa y con el terrorismo, y a una cierta renacionalización de las políticas, cuya consecuencia ha sido una pérdida de impulso y un estancamiento de la PCSD. La CEP no llegó a ponerse en marcha, y el Consejo Europeo tardaría cuatro años, desde la entrada en vigor del Tratado, en volver a ocuparse en profundidad de los temas de seguridad y defensa.

Finalmente, en su reunión del 19 y 20 de diciembre de 2013 el Consejo Europeo abordó prioritariamente, de acuerdo con lo previsto un año antes, la PCSD. Se tomaron decisiones en tres áreas: el incremento de la efectividad de la PCSD, la

mejora de las capacidades de defensa, y el fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa.

En el primer apartado, se reiteran las menciones al enfoque integral de la seguridad - con un interesante llamamiento a reforzar las sinergias entre seguridad exterior e interior - y a la multilateralidad, así como abundantes referencias a la OTAN, con la que deben ser compatibles todas las iniciativas. Por lo demás, hay un mandato para revisar el mecanismo de financiación comunitario de las operaciones, y una vaga referencia a mejorar las capacidades de respuesta rápida a través de grupos de combate más flexibles y desplegables "si así lo deciden los EM". Nada acerca de la CEP, ni de la estructura de Mando y Control. Ningún mandato tampoco para una revisión de la obsoleta EES, aunque se encarga a la Alta Representante (AR) que elabore, en cooperación con la Comisión y la EDA una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE (que se aprobó por el Consejo Europeo en junio de 2014) y un Marco Político para la Ciberdefensa (aprobado por el Consejo en noviembre de 2014). En el área de las misiones civiles, un encargo genérico a la AR y los EM para garantizar que los procedimientos y las normas para las misiones civiles hagan a la Unión más flexible y aceleren su despliegue.

Por lo que se refiere a la mejora de capacidades, tal vez la más importante de las decisiones tomadas por este Consejo Europeo haya sido la puesta en marcha de programas multinacionales para cuatro multiplicadores estratégicos: reabastecimiento en vuelo, drones, comunicaciones satelitarias, y ciberseguridad. Como quiera que los tres últimos (y otros que pudiera poner en marcha la EDA) pueden ser de uso dual (civil-militar) se abre la puerta a que parte de los desarrollos pueda financiarse a través del programa europeo de I+D, Horizonte 2020. Además, se hace un llamamiento a multiplicar las iniciativas de *pooling and sharing* que deben permitir poner en común capacidades que los EM no pueden tener en su totalidad individualmente.

Finalmente, en lo que respecta al fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa, que parecía ser el verdadero objetivo de esta reunión, tampoco se hacen grandes avances. El Consejo identifica tres prioridades: la promoción de la investigación en tecnologías duales, la armonización de estándares industriales para que los certificados sean válidos en toda la Unión, y la mejora del acceso de las pequeñas y medianas empresas al sector de la defensa. El mercado único completo en este ámbito tendrá que seguir esperando, para alivio de algunos EM que veían con preocupación una mayor apertura.

En resumen, el resultado de este Consejo Europeo en materia de PCSD, que había despertado muchas expectativas, fue decepcionante. Tal vez, lo mejor haya sido que el debate se produjera y que sus conclusiones comiencen con la frase “La defensa importa”, cuando la dura crisis financiera y económica hace decaer los presupuestos de defensa en todos los EM, y el interés por la seguridad internacional en la mayoría de los ciudadanos. Por lo demás, pocas decisiones y menos compromisos. Una vez más, los EM más atlantistas - Reino Unido y los países nórdicos - se han impuesto a los que intentan construir una defensa europea digna de tal nombre - encabezados por Francia -, y en consecuencia la PCSD seguirá más o menos donde estaba, avanzando únicamente en la obtención común de algunas capacidades estratégicas, pero no en estructuras o acuerdos para su empleo.

Uno de los aspectos más positivos fue la decisión del Consejo Europeo de analizar de nuevo el desarrollo de la PCSD en la reunión de junio de 2015, si consideramos el tiempo que pasó entre los dos anteriores dedicados a este tema. No obstante, el Consejo Europeo de junio de 2015 fue otra vez bastante parco en el tratamiento de la seguridad y defensa, quedándose de nuevo en meras recomendaciones genéricas, excepto en dos decisiones, una sobre la elaboración de una estrategia de seguridad interior y la aplicación de las orientaciones para la lucha contra el terrorismo, que afecta en algunos aspectos a la PCSD, y la otra, la más importante en este campo, un mandato a la AR para que prepare, en estrecha cooperación con los EM, una estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad que se presentará al Consejo Europeo a más tardar en junio de 2016. Por fin la tan esperada revisión de la EES de 2003. El Consejo Europeo no da directrices de ningún tipo para la difícil elaboración de este documento, que, debido a la muy diferente percepción de muchos EM en relación con las amenazas más peligrosas y las prioridades estratégicas, corre el peligro de quedarse en un nivel general y retórico, que pueda ser aceptable para todos, pero no sirva para impulsar la PCSD hacia una verdadera defensa europea.

### **3.3. Las misiones y operaciones de gestión de crisis de la PCSD**

El mayor logro de la PCSD lo constituyen, sin duda, las misiones civiles y operaciones militares de gestión de crisis que ha realizado en tres continentes y que han supuesto la contribución de la UE a la paz y la estabilidad globales, a la reconstrucción de Estados de derecho, a proteger de poblaciones, y a garantizar ayuda humanitaria tanto en conflictos como en catástrofes naturales.

La declaración de operatividad de la PESD, en Laeken, en diciembre de 2001 dio luz verde para el comienzo de las misiones y operaciones exteriores. La primera fue la Misión de Policía de la UE en Bosnia Herzegovina, que relevó a la Fuerza Internacional de Policía de Naciones Unidas el 1 de enero de 2003, por un período inicial de tres años que se prolongó finalmente hasta el 30 de junio de 2012. Sus efectivos iniciales fueron 774 (478 internacionales y 296 nacionales), y cuando terminó la misión eran 81 (34/47). Estas dos características se han mantenido prácticamente en todas las misiones civiles y operaciones militares posteriores: la prórroga de los períodos iniciales de activación, que suelen ser de seis meses o un año, y la disminución progresiva de efectivos, a medida que la situación mejora.

Desde esta misión, la UE ha lanzado un total de 34, de las cuales 22 civiles, 11 militares, y una civil/militar, la de apoyo a la misión AMIS de la Unión Africana en Darfur. Actualmente hay activas 18, de las cuales 12 son civiles y 6 militares. Por reparto geográfico, 11 han sido lanzadas en Europa, incluyendo el Cáucaso, (5 terminadas y 6 activas), 5 en Asia (2/3), y 18 en África (9/9).

En el gráfico 1, podemos observar que, mientras en los primeros cinco años (2003-2008) se lanzaron un total de 23 misiones y operaciones, en los 5 últimos (2010-2015) el número se ha reducido a 11, es decir, menos de la mitad, lo que se corresponde con una disminución de la actividad en el campo de la PCSD, provocada por el retraimiento en asuntos internacionales que ha producido en la UE la crisis económica y financiera que viene sufriendo a partir de 2008.

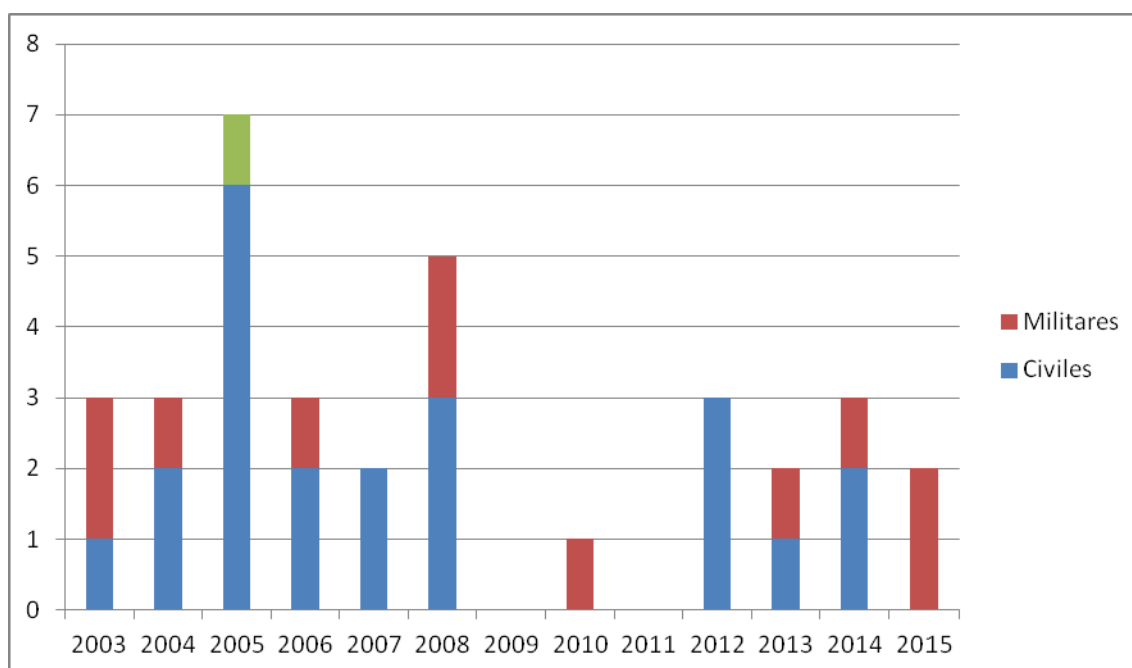


FIGURA 1. MISIONES CIVILES Y OPERACIONES MILITARES INICIADAS CADA AÑO

Fuente: Elaboración Propia

No obstante, si observamos el gráfico 2, las misiones y operaciones activas cada año, veremos que su número se ha mantenido en ascenso, desde las 3 del año 2003 hasta las 18 actuales, como consecuencia de la prolongación en el tiempo de muchas de ellas. La más duradera hasta ahora es la operación EUFOR Althea, en Bosnia Herzegovina, que está activa desde diciembre de 2004.

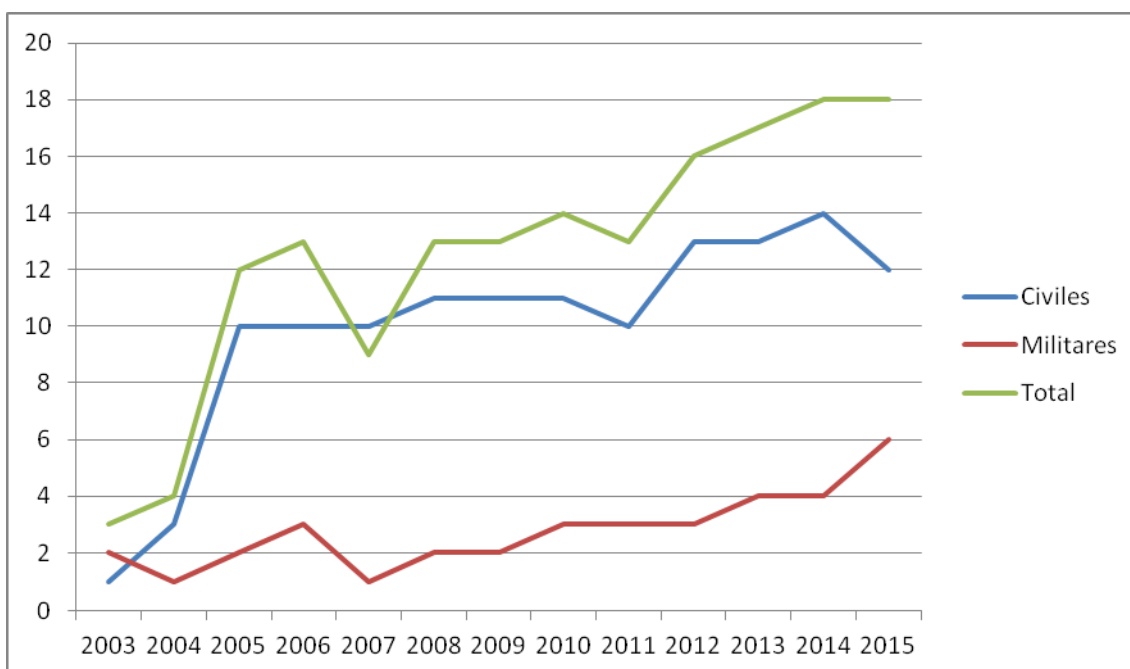


FIGURA 2. MISIONES CIVILES Y OPERACIONES MILITARES ACTIVAS CADA AÑO

Fuente: Elaboración Propia

La mayoría son misiones y operaciones de entidad reducida. La más grande, en términos de personal, ha sido Althea, en BH, que dispuso en sus inicios de más de 7.000 efectivos, aunque ahora solo tiene 600. En la actualidad la más numerosa es la operación antipiratería Atalanta en aguas de Somalia, que tiene aproximadamente 1.200 efectivos, aunque su número varía frecuentemente. Entre las misiones civiles, la más importante es EULEX en Kosovo, con un máximo de 800 efectivos (además de otros 800 locales). En total, las 18 misiones y operaciones actualmente activas emplean algo menos de 8.000 personas, sin contar con los efectivos de la operación contra el tráfico de personas, EUNAVFOR Med, que aun se está constituyendo. Si comparamos esta cifra con el número - solo de militares - de los 28 EM, más de 1.500.000, es fácil deducir que el nivel de esfuerzo es muy limitado.

Las misiones u operaciones de la PCSD no han sido, en general, decisivas o resolutivas, sino más bien contribuciones a la estabilización o a la reconstrucción, y para facilitar la llegada de ayuda humanitaria. La operación Althea se lanzó para dar continuidad a las IFOR y SFOR de la OTAN que habían hecho el trabajo duro,

una vez que la situación estaba estabilizada, y actualmente se dedica al adiestramiento de las fuerzas locales. De las otras operaciones militares actualmente activas, las tres terrestres (EUTM Mali, EUMAM RCA, y EUTM Somalia), tienen como misión también el adiestramiento, o el asesoramiento en la reforma de las Fuerzas Armadas locales. EUNAVFOR Med se limita a detener o desviar barcos civiles en aguas internacionales, en la fase actual, y solo Atalanta ha actuado directamente con medios militares contra la amenaza de la piratería. Tampoco en ninguna de las cinco operaciones militares ya concluidas se han visto las fuerzas europeas obligadas a combatir, aunque sí han sufrido algún ataque esporádico, como por ejemplo en la República Centroafricana, en enero de 2015, en el transcurso de la operación EUFOR RCA. En cuanto a las misiones civiles, excepto la ya mencionada EULEX Kosovo, que tiene un volumen importante y cuenta con jueces y funcionarios de distintas áreas, en general se llevan a cabo con efectivos reducidos, en su mayoría para el refuerzo o adiestramiento de los cuerpos de seguridad locales o de aduanas.

La falta de acuerdo político y las dificultades de lanzamiento, especialmente la lentitud en la constitución de la cadena de mando y la generación de fuerzas, hacen a la UE en muchas ocasiones inoperante a la hora de hacer frente a crisis sobrevenidas. Tanto en la crisis de Mali, en enero de 2013, como en la República Centroafricana (RCA) en diciembre de ese mismo año, Francia tuvo que intervenir porque la UE no tenía la voluntad, ni estaba preparada para actuar a tiempo. La falta de un Cuartel General de Operaciones permanente resulta en una ausencia de planeamiento avanzado, genérico o de contingencia, que hace lento el procedimiento de decisión e impide responder rápidamente a las crisis, lo que es mucho más fácil a nivel nacional. En Mali, la UE tardó un mes y medio después de la intervención francesa en lanzar una misión complementaria de adiestramiento de las fuerzas armadas malienses, y en la RCA, dos meses en lanzar una operación de refuerzo de la seguridad en la capital, que fue sustituida un año después por otra misión de adiestramiento.

Estos mismos problemas –políticos y de falta de estructuras – son los que han impedido a la UE asumir la dirección de operaciones en su entorno geográfico, de gran importancia para sus intereses, como la intervención en Libia, en 2011, o en Líbano, en 2006, dejando la responsabilidad en manos de la OTAN en el primer caso o directamente de Naciones Unidas en el segundo.

### 3.4. Las carencias de la PCSD

Treinta cuatro misiones de gestión de crisis son un importante activo a situar en el haber de la PCSD. Sin embargo, esto no puede ocultar las graves carencias de todo tipo que esta política común tiene aun hoy en día, fundamentalmente por la falta de interés de los EM para solucionarlas.

Aun no disponemos de una revisión de la EES, que de todas formas se mueve en un nivel que no es útil para determinar los requerimientos operativos y programar la adquisición de capacidades, lo que requeriría un Libro Blanco de la defensa. Tampoco existe todavía un mecanismo de financiación común de la misiones, más allá del restrictivo programa Athena, lo que influye en la voluntad de los EM a la hora de desplegar efectivos.

La Cooperación Estructurada Permanente, que debía lanzarse en un plazo de tres meses desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no ha sido puesta en marcha por falta de voluntad política. En su lugar, algunos acuerdos han sido hechos al margen de la PCSD, y fuera por tanto del control de la UE, como los tratados franco-británicos de Lancaster House, en 2010, que establecen la cooperación bilateral reforzada entre ambos. Desde 2009 existe NORDEFCO, un grupo de cooperación permanente entre los cinco países nórdicos, que está por supuesto fuera de la PCSD, ya que dos de sus miembros (Noruega, Islandia) no pertenecen a la UE. La intención de facilitar el *pooling and sharing* para compartir capacidades en tiempos de restricciones presupuestarias solo han prosperado modestamente, en iniciativas como el Mando Aéreo Europeo de Transporte, la más exitosa, entre siete EM, o la cooperación marítima belga-holandesa.

Por su parte, La AED tiene su presupuesto congelado desde 2010 en 30,5 millones € de los cuales 24,4 se gastan en su funcionamiento interno y solo seis son realmente operativos, lo que limita su actividad y resultados. Los intentos de coordinar los ciclos nacionales de planeamiento de la defensa, que podría facilitar la cooperación y fijar objetivos comunes, no han tenido éxito hasta ahora.

En cuanto la estructura de fuerzas, no ha sido posible desplegar todavía en ningún caso los grupos de combate (battlegroups), a pesar de que están activos desde 2007 y cada semestre hay dos en alta disponibilidad, por rotación, mientras ha habido que generar fuerzas no estrictamente preparadas para diferentes operaciones. Tampoco se han promovido las fuerzas multinacionales europeas, que



podrían constituir el esqueleto de una estructura de fuerzas propias, y tampoco han sido empleadas las existentes como el Eurocuerpo (aunque su CG ha desplegado cuatro veces en misiones OTAN).

Finalmente, la falta de una estructura de planeamiento y Mando y Control permanente, a nivel estratégico-militar, tal como veremos más adelante, está condicionando la capacidad de reacción rápida ante crisis sobrevenidas, esencial para abortarlas en sus fases iniciales, y limitando por tanto de forma muy importante la efectividad y la proyección futura de la PCSD.

En definitiva, la PCSD sufre hoy de graves carencias que deben ser subsanadas si la UE quiere tener la capacidad de hacer frente a los retos y amenazas a su seguridad que describíamos en el capítulo 1, y contribuir a la paz global de acuerdo con sus compromisos y su peso internacional.

## **4. Algunos pasos necesarios para dar un impulso definitivo a la PCSD**

Muchos son los asuntos que necesitan ser abordados, reformados o impulsados, para que la PCSD alcance la eficacia que los compromisos de la UE en materia de seguridad y defensa requieren, y para abrir el camino hacia una futura defensa común europea. En algunos casos, porque ni siquiera se han puesto en marcha. En otros porque su desarrollo ha sido insuficiente o incompleto.

En este capítulo abordamos los que consideramos más importantes o urgentes, pero factibles, como son los relativos al concepto estratégico europeo, la implementación de la Cooperación Estructurada Permanente, la mejora de las capacidades a través de la AED, la reforma de la financiación de las operaciones, y la constitución de una estructura de fuerzas multinacional europea. Dejaremos el tema de la Estructura de Mando y Control para ser analizado en detalle en el capítulo siguiente, porque consideramos que es el más importante, y constituye el objetivo final de este trabajo.

### **4.1. Formular una nueva Estrategia Europea de Seguridad y un Libro Blanco de la defensa europea.**

No se puede llevar a buen término una PESC, ni por supuesto una PCSD, sin disponer de una referencia estratégica que señale los objetivos y las prioridades comunes. La ESS de diciembre de 2003 vino a cubrir esa necesidad esencial y marcó los principios que han guiado la acción exterior de la Unión durante estos años. Pero, desde entonces, han pasado muchas cosas y el mundo ha cambiado sustancialmente. Mientras EEUU ha tenido cuatro estrategias de seguridad nacional (2002, 2006, 2010 y 2015) la UE solo ha tenido la primera, por la dificultad de

acordar una nueva, y la falta de interés de aquellos EM que prefieren tener una política exterior y de seguridad propia.

Finalmente, y venciendo ciertas reticencias, el Consejo Europeo de junio de 2015 dio un año a la Alta Representante para elaborar, en coordinación con los EM, una estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad. No será fácil llegar a un consenso en asuntos tan sensibles como la definición de riesgos y amenazas, en un momento en el que para los EM más orientales la principal amenaza viene del este, mientras que para los más meridionales viene del sur, y cuando la necesidad de intervenir en el exterior es percibida también de manera muy diferente en unos países u otros.

Pero en cualquier caso, es previsible que esta EES, al igual que la de 2003, se mueva en el terreno de los conceptos y los principios generales, necesarios pero difícilmente traducibles a asuntos tan concretos como la definición de capacidades y medios necesarios para la PCSD. Las decisiones y acciones comunes en el campo de la PCSD no pueden tomarse con criterios coyunturales y dispersos, como se ha venido haciendo en muchos casos, sino de acuerdo con un plan preestablecido que señale claramente los riesgos, prioridades estratégicas y los criterios de empleo de las capacidades civiles y militares. De igual modo, la mejora de estas capacidades no puede ser fragmentaria sino que debe ser la consecuencia de un programa de desarrollo que responda fielmente al análisis de la situación futura y de los requerimientos que esta situación producirá.

Es necesario, por tanto, que la futura EES se desarrolle en un Libro Blanco de la seguridad y defensa europea, que, partiendo de un análisis de las intenciones políticas y los riesgos contenidos en aquélla, haga un estudio pormenorizado de las necesidades europeas en este campo, determine áreas geográficas y prioridades de actuación, establezca líneas de acción, y detalle el nivel de ambición al que la UE quiere llegar, como base para la definición de las capacidades necesarias y de los planes para obtenerlas. El nivel de ambición fijado en la declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de Capacidades de diciembre de 2008 no estaba basado en ningún análisis de las operaciones previsibles o necesarias. El que se fije en el Libro Blanco servirá de guía, una vez desarrolladas sus implicaciones concretas, tanto para la preparación de la fuerza como para la puesta en marcha de proyectos comunes de adquisición de equipos militares.

El resultado final deberá ser la elaboración de un nuevo Objetivo Principal de Fuerza, para el horizonte de 2025, mucho más fundamentado que los anteriores en el análisis de riesgos, amenazas y respuestas posibles, incluyendo criterios de intervención y despliegue aceptados por todos los EM, para evitar problemas como los que están surgiendo con el despliegue en operaciones de los Grupos de Combate ya constituidos.

#### **4.2. Poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente.**

La novedad más importante que introdujo el Tratado de Lisboa en materia de la PCSD fue la Cooperación Estructurada Permanente (CEP o PESCO en sus siglas en inglés) que se establecería entre aquellos EM que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes. Se trata de una especie de cooperación reforzada muy especial, dado que ya no necesita la aprobación del Consejo al estar incluida en el propio Tratado, y sus objetivos y funcionamiento están predeterminados. Para participar basta que un EM notifique su decisión al Consejo, a través del Alto Representante. Cualquier participante en la CEP puede abandonarla cuando quiera y el Consejo también puede suspender su participación si no reúne los requisitos necesarios.

El Protocolo número 10, que regula la CEP, señala que estará abierta a todos los Estados miembros que estén en condiciones de acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia Europea de Defensa, y de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como grupos tácticos (battlegroups). A día de hoy, estos requisitos son cumplidos por 26 de los 28 EM –todos menos Dinamarca que no pertenece a la EDA y Malta que no contribuye a los grupos tácticos– por lo que esta cooperación puede ser absolutamente inclusiva, si los EM así lo desean, lo que desmontaría la idea de que la CEP podría promover una PCSD a diferentes velocidades. Tampoco pretende la CEP en ningún caso establecer mayores compromisos en materia de defensa mutua entre ciertos EM. De hecho, el propio tratado deja bien claro que no afectará a la ejecución de las misiones de la PCSD ni a sus procesos de decisión. Se trata por tanto exclusivamente de potenciar el desarrollo de capacidades comunes de defensa.

La CEP debía ponerse en marcha dentro de los tres meses siguientes a la recepción por el Consejo de la solicitud de los EM que desearan integrarse en ella. Esta solicitud no se ha producido y por tanto la CEP no se ha puesto en marcha. Se ha especulado con divergencias a la hora de interpretar los detalles en temas como obligaciones que se contraen, pero lo cierto es que este fracaso demuestra la poca voluntad de muchos EM en avanzar en la integración de las políticas de defensa y en asumir mayores compromisos. Por el contrario, los dos EM más importantes en este campo, Reino Unido y Francia, los únicos con capacidad nuclear y miembros permanentes del Consejo de Seguridad, firmaron en noviembre de 2010 los tratados de Lancaster House, con los que se establece una cooperación bilateral en operaciones y adiestramiento, equipos y capacidades, y contraterrorismo, incluyendo el uso conjunto de portaaviones y la posibilidad de desarrollar en común sistemas, como vehículos aéreos no tripulados, por ejemplo. En vez de impulsar la CEP, las dos potencias militares de la UE optan por una iniciativa bilateral al margen de la CEP y de la AED, y por tanto fuera del marco de la PCSD, lo que es un torpedo en la línea de flotación de esta política común.

Hasta tal punto ha sido olvidada la CEP que el Consejo Europeo de diciembre de 2013, que se supone debía orientar el desarrollo futuro de la PCSD, ni siquiera la menciona en sus conclusiones. No obstante, la CEP continua siendo una excelente idea y podría ser, en combinación con la EDA, el instrumento total para el desarrollo de las capacidades de defensa de la Unión en todos los campos. Es una iniciativa que no puede ser olvidada. Los EM más interesados en impulsar el desarrollo de una política común de defensa están obligados a volver a ponerla en la agenda y promover su puesta en marcha, aunque no todos se unan en un primer momento.

#### **4.3. Impulsar la Agencia Europea de Defensa y el desarrollo común de capacidades**

La Agencia Europea de Defensa (AED o EDA en sus siglas en inglés) se creó en julio de 2004, para desarrollar las capacidades militares, impulsar la investigación y desarrollo tecnológico en el campo de la defensa, promover la cooperación en materia de armamento, y crear un mercado europeo de equipos de defensa competitivo, reforzando la base industrial y tecnológica de la defensa europea. Estas funciones tienen por finalidad mejorar el rendimiento de la defensa europea, promoviendo la coherencia entre los EM. Un enfoque integrado del desarrollo de

capacidades contribuye a que los requerimientos futuros estén mejor definidos, y puedan dar lugar a colaboraciones en armamentos, investigación y desarrollo, o incluso en el campo operativo. Además, una mayor colaboración ofrecerá oportunidades para una reestructuración industrial y para avanzar hacia una demanda y un mercado a escala continental que puedan ser competitivos a nivel mundial.

En julio de 2008 los entonces 26 estados miembros de la EDA (Dinamarca se excluyó), aprobaron el Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC o CDP en sus siglas en inglés), que define las necesidades y prioridades militares futuras de la PESD, y acordaron utilizarlo como guía de las futuras inversiones nacionales en equipos de defensa y para buscar oportunidades de colaboración. El PDC contiene propuestas prácticas pero no pretende constituir un plan supranacional, sino un apoyo a los planes nacionales que facilite su coordinación. Identifica las áreas de actuación que necesitan ser desarrolladas o mejoradas, incluyendo calendarios y presupuestos. La puesta en marcha del PDC ha significado la absorción de los programas del Plan de Acción Europeo de Capacidades por parte de la EDA que pasa a ser la agencia responsable única del estudio y desarrollo de las capacidades militares de la UE, aunque la ejecución de los proyectos concretos es responsabilidad de las naciones que participan en ellos, en ocasiones a través de organizaciones multinacionales como es el caso de la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR) –formada por Alemania, Bélgica, Francia, España, Italia y Reino Unido – que se ocupa, por ejemplo, del desarrollo del avión militar de transporte A-400 y de la fragata FREMM (Fragata Europea Multi Misión). Desde 2009 el CDP se concreta en programas de trabajo anuales basados en la Estrategia Europea de Investigación y Desarrollo Tecnológico, la Estrategia Europea de Cooperación Armamentística y la Estrategia Europea sobre una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa.

La AED, que se supone que es la piedra angular de la PCSD, tiene un presupuesto, en 2015, de 30,5 millones €. En comparación, el presupuesto de la Agencia Espacial Europea, para este mismo año, es de 4.433 millones €. La exploración espacial es importante, y aporta avances tecnológicos, pero la seguridad y defensa, también. Con ese reducido presupuesto, y con 126 personas en plantilla, la AED, según su Informe anual de 2014, gestiona 18 proyectos por un valor total de 69 millones, entre los cuales los prioritarios son los cuatro que le señaló el Consejo Europeo de diciembre de 2013: reabastecimiento en vuelo, sistemas aéreos pilotados a distancia, comunicaciones satelitarias, y

ciberseguridad. Además, sus actividades incluyen el apoyo a adquisiciones multinacionales, ejercicios y adiestramiento, el impulso a la investigación y la tecnología, y la certificación y normalización.

En cualquier caso, la AED está muy lejos de cumplir su papel de catalizador de la cooperación en materia de armamento y equipos de defensa. Mientras en 2013 la colaboración en equipos de defensa y adquisiciones entre los países europeos ascendió a 5.700 millones €, la AED gestionaba por valor de 87, es decir el 1,5% del total. El gasto en equipos militares a través de la colaboración ha bajado del 18,9% del total del gasto en defensa en 2007, hasta el 15% en 2013. El gasto del conjunto de los EM en I+D ha pasado del 1,24% del gasto total en defensa en 2007, al 1,12% en 2013, mientras que el porcentaje de este capítulo que se gasta de forma colaborativa ha pasado en esos años del 13,1% al 8%. Es fácil concluir que la AED no está consiguiendo sus objetivos.

Otra finalidad de la AED es contribuir al fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea, un asunto en el que tampoco se ha avanzado mucho desde las instituciones europeas. El principal problema es la dificultad para establecer un mercado único europeo, que permitiría a las empresas ser más competitivas y efectuar mayores inversiones en I+D, debido a la protección que los EM mantienen con relación a sus respectivas industrias de defensa, agudizada en tiempos de crisis para preservar la facturación y el empleo. En Europa solo hay tres industrias de defensa entre las diez primeras del mundo, BAE Systems, EADS y Finmeccanica (las otras siete son estadounidenses), junto a 1.350 PYMES que necesitan imperiosamente un mercado único para ser rentables. Tenemos 13 fabricantes de aeronaves, 10 de misiles, 9 de vehículos militares y 8 de buques, mientras que Estados Unidos, con un mercado que dobla al de la UE, tiene 12 fabricantes de aeronaves, 5 de misiles, 8 de vehículos militares y 4 de buques.

Se suponía que el Consejo Europeo de diciembre de 2013 iba a tomar decisiones importantes en este campo, pero finalmente vencieron las reticencias de algunos EM a abrir sus mercados de defensa, que seguirán estando regulados por dos directivas de 2009: la 2009/43/EC6, que simplifica la regulación para transferir armamento y material de defensa entre miembros de la UE, y la 2009/81/EC, que obliga a los ministros correspondientes a publicar ofertas a nivel comunitario, reduciendo así la exclusividad de las empresas nacionales. Ambas han sido incumplidas o infrautilizadas reiteradamente por los EM.

Finalmente, el tema más actual en el ámbito de las capacidades de defensa es el de la especialización, o los mecanismos para poner en común o compartir capacidades entre dos o más EM, lo que se conoce como *pooling and sharing* (P&S). La EDA desarrolló el concepto de P&S, que es la versión europea de la *smart defence* de la OTAN, a raíz de una propuesta germano-sueca de 2010 (la iniciativa de Gante). En noviembre de 2011, los Ministros de Defensa aprobaron una lista inicial de 11 prioridades, entre las que estaban por ejemplo la vigilancia marítima, o un programa de adiestramiento de helicópteros. En 2012, los ministros adoptaron un Código de Conducta sobre P&S, de carácter voluntario. Después de que el Consejo Europeo de diciembre de 2013 hiciera un llamamiento para reforzar el P&S, en noviembre de 2014 los Ministros aprobaron un Marco Político para impulsar la cooperación de defensa en la Unión, que complementa el Código de Conducta.

A pesar de estas iniciativas, lo cierto es que hasta ahora el desarrollo del P&S ha sido extremadamente limitado. En *pooling* la iniciativa emblemática es el Mando de Transporte Aéreo Europeo (EATC en sus siglas en inglés), creado en 2010 en Eindhoven, formado actualmente por Alemania, Bélgica, España, Francia, Holanda y Luxemburgo, en el que los miembros tienen derecho de veto sobre la utilización del *pool* de aviones de transporte, bajo ciertas condiciones. En *sharing* podríamos citar la cooperación naval belgo-holandesa, que incluye un Estado Mayor operacional binacional, o la ya mencionada de los tratados franco-británicos de 2010, aunque estos han sido hechos al margen de la AED y de la PCSD.

El P&S ha sido probado ya en operaciones reales, en los Balcanes o en Afganistán, en el campo de la logística, ejerciendo una nación como directora en una determinada función, con apoyo de otros (nación líder), por ejemplo en la asistencia sanitaria de cierto nivel, o incluso asumiendo la función por completo (especialización), por ejemplo en el abastecimiento de combustible. Aunque limitado por la insuficiente interoperabilidad de los materiales, el P&S en las funciones logísticas es relativamente sencillo si se establecen reglas claras, como lo puede ser en otras áreas no sensibles como el adiestramiento o la investigación. Es más complicado cuando se trata de capacidades críticas o que afecten a operaciones de combate, donde ninguna nación quiere renunciar a su derecho de decisión. En cualquier caso, no hay alternativa, especialmente para los países pequeños. En una época de restricciones presupuestarias y de sistemas cada vez más complejos y caros, o se comparten las capacidades o no se tienen.



En definitiva el impulso al desarrollo común de capacidades de defensa exige que se tomen acciones resolutivas en las tres áreas mencionadas:

- Multiplicar por tres o por cuatro el presupuesto de la AED e integrar en ella progresivamente todos, o la mayor parte, los proyectos colaborativos en el campo del desarrollo o de la adquisición de equipos militares.

- Promover definitivamente el mercado único de la defensa, sobre el principio del justo retorno, para favorecer a las PYMES y fortalecer la base industrial y tecnológica de la defensa europea.

- Impulsar las iniciativas de P&S, bilaterales o de un grupo pequeño de países, que en su conjunto vayan formando una red de interdependencia en toda la Unión, con el resultado deseable de poseer más capacidades con menos recursos.

#### **4.4. Reformar el sistema de financiación de las operaciones**

Mientras las misiones civiles son financiadas directamente con el presupuesto de la UE, el artículo 41 del TUE excluye expresamente el uso del presupuesto comunitario para financiar operaciones que tengan implicaciones militares o de defensa. En febrero de 2004 el Consejo de la Unión Europea puso en marcha el mecanismo ATHENA, para financiar los costes comunes de las operaciones militares de la PCSD. A la financiación contribuyen, en proporción a su Producto Interior Bruto, 27 EM, todos menos Dinamarca que tiene una cláusula de exclusión de todos los asuntos relativos a la PCSD. La decisión fue modificada en 2007, en 2008, en 2011, después de que el Tratado de Lisboa diese instrucciones precisas sobre la organización del fondo correspondiente, y finalmente en marzo de 2015 cuando adoptó la configuración que tiene ahora. El mecanismo es administrado bajo la autoridad del Comité Especial, compuesto por representantes de los países contribuyentes, y de un administrador nombrado por la AR.

Los gastos comunes que cubre el mecanismo Athena son:

- En todos los casos: Reconocimientos previos (transporte, alojamiento, intérpretes...) Despliegue del Cuartel General de la fuerza (FHQ), comunicaciones, transportes y viajes, alojamiento, indemnizaciones. Almacenajes, gastos bancarios y de auditorías, etc. Infraestructura y servicios médicos en el teatro de operaciones

y evacuaciones médicas. Adquisición de información satelitaria. Reembolsos a otras organizaciones como OTAN o NNUU.

- Si el Consejo lo decide: Costes de transporte y alojamiento de las fuerzas y de Cuarteles Generales por debajo del nivel de FHQ

- A petición del Comandante de la Operación y con la aprobación del Comité Especial: Acuartelamientos e infraestructura de alojamiento, equipo adicional esencial, servicios médicos, adquisición de inteligencia incluido reconocimiento aéreo e inteligencia humana. Otras capacidades críticas como desminado, protección NBQR, almacenamiento y destrucción de armas.

El resto son gastos nacionales que deben ser cubiertos por cada EM que participe en la operación, aunque algunos que pueden afectar a todos o varios de los EM, como el combustible, pueden ser gestionados por Athena, que también puede adelantar fondos para necesidades urgentes en operaciones de respuesta rápida, que luego son compensados por los EM.

El mecanismo Athena no resuelve el problema de la financiación de las operaciones, puesto que la mayor parte de los gastos siguen recayendo sobre los EM que despliegan sus tropas. El Consejo Europeo de diciembre de 2013 se comprometió a examinar rápidamente los aspectos financieros de las misiones y las operaciones de la UE en el contexto de la revisión del mecanismo Athena, con el objetivo de mejorar su sistema de financiación, basándose en un informe de la AR. No obstante, no hubo acuerdo en el fondo de la cuestión. El Presidente francés Hollande propuso crear un fondo común de la UE para financiar todos los gastos de las operaciones que lleven a cabo uno o varios EM con la aprobación de todos, pero esta propuesta fue rechazada por la canciller alemana Merkel quien advirtió que no iban a pagar por operaciones "sobre las cuales no tenemos control"

En la decisión del Consejo de marzo de 2015, se ampliaron los gastos cubiertos por el mecanismo Athena en el apartado de infraestructuras y gastos corrientes como agua y electricidad, y, lo que es más importante se acordó cubrir los gastos del transporte estratégico de los grupos de combate al teatro de operaciones, con carácter temporal, hasta finales de 2016.

Esta es, sin duda, una buena decisión, que intenta vencer la reticencia que han demostrado los EM a desplegar los grupos de combate, aunque limitada por su carácter temporal. Pero no es en absoluto suficiente. En las operaciones militares de la PCSD no participan todos los EM, pero todos se benefician de los resultados que se puedan obtener, como la mejora de la seguridad colectiva. La necesidad de

abordar una mayor financiación común es evidente si se quiere evitar que los EM que más efectivos aportan a una operación sean además los que más gastos tienen, lo que puede producir, y de hecho produce, una cierta disuasión a la hora de participar en una operación. La revisión del mecanismo Athena debe ser más radical si se quiere disponer de una PCSD realmente eficaz y resolutive

#### **4.5. Construir una Estructura de Fuerzas multinacional europea**

El HG 2010 puso en marcha un sistema que debía permitir a la UE dar una respuesta rápida y autónoma a crisis sobrevenidas, a través de la creación de Grupos de Combate (Battlegroups, BG) capaces de desplegar en un plazo de 5-10 días desde la decisión del Consejo. Los BG no han sido nunca desplegados, en primer lugar por falta de voluntad política y por las diferentes percepciones y prioridades políticas y militares entre los EM, que tienen que decidir su empleo por unanimidad en el Consejo, y en segundo lugar porque – como hemos dicho – los costes no se afrontan colectivamente sino que recaen en su mayor parte los países que forman el BG que haya de ser desplegado. No obstante, desde 2007 hay dos BG cada semestre en alta disponibilidad y es evidente que esto supone una estructura de fuerzas básica de la PCSD a disposición de la UE, cuando se resuelvan los problemas para su empleo, algo que es indispensable si queremos contar con una capacidad real de intervención rápida. Una estructura que es además multinacional, porque todos los BG, incluso los que tienen una sola nación marco, cuentan con la participación mayor o menor de varios EM.

No obstante, esta estructura (formada actualmente por 18 BG en rotación) no es suficiente, para ejercer un papel decisivo o resolutorio en crisis importantes. En muchos casos los BG serán, por su entidad, sólo un primer escalón de un despliegue que deberá ser completado con fuerzas de entidad muy superior, las cuales pertenecerán lógicamente a más de un EM. La eficacia de estas unidades una vez desplegadas dependerá en buena medida de su capacidad para actuar juntas y por tanto de la interoperabilidad, no solo de sus equipos, sino también de sus procedimientos, así como del mejor entendimiento entre ellas. La conciencia de esta realidad ha llevado a algunos EM a constituir desde tiempo de paz unidades multinacionales de carácter permanente, con diferentes características y grados de integración según los casos, que lanzan además una señal de cohesión política y solidaridad en el campo de la seguridad.

La primera unidad multinacional europea se creó en 1973 (fuerza anfibia anglo-holandesa), pero es a partir de los años 90 cuando se empiezan a formar en Europa un cierto número de fuerzas militares multinacionales con entidades que van, en el caso de las fuerzas terrestres desde el nivel Batallón reforzado (Batallón Báltico, Grupos de Combate) pasando por Brigada (Franco-alemana), División (Eurofor), hasta Cuerpo de Ejército o – en el caso de los Cuarteles Generales – Mando Componente Terrestre (Eurocuerpo, Cuerpo de Ejército Aliado de Reacción Rápida), y con diferentes grados de compromiso, desde las que tienen unidades integradas – casos excepcionales – como la Fuerza anfibia anglo-holandesa o la Brigada franco-alemana, hasta las que son solo Cuarteles Generales permanentes con unidades identificadas o señaladas, que pueden variar según la situación, como es el caso del Eurocuerpo.

La experiencia en operaciones reales ha demostrado que no es habitual el empleo de unidades multinacionales en operaciones, con la configuración que tienen en tiempo de paz, ya que las naciones se reservan la decisión de empeñar en cada operación aquellas fuerzas que consideran más convenientes o que tienen disponibles en ese momento, con independencia de la estructura a la que teóricamente hayan sido asignadas. Además, lo normal es que en una operación participen más países de los que forman cualquiera de las unidades multinacionales existentes, con lo que la estructura de fuerzas lógicamente varía. Esta experiencia ha hecho que el interés por la creación de unidades multinacionales permanentes haya ido disminuyendo y las iniciativas para crear nuevas fuerzas han ido decreciendo hasta el punto de que en la última década no ha habido ninguna nueva de entidad importante, excepto la Fuerza de Gendarmería Europea, que no es militar, y los Grupos de Combate.

Más fácil es que se empleen Cuarteles Generales (CG) multinacionales permanentes para formar el esqueleto de las estructuras de mando de una operación multinacional, aumentándolos con personal procedente de otras naciones participantes, con lo que se aprovecha la experiencia de trabajo en común acumulada por ese CG durante su existencia, y se le proporciona además una ocasión inmejorable de desarrollar su capacidad operativa en una misión real. El empleo de un CG permanente en una operación real tiene además la ventaja de que ya está constituido y su despliegue puede ser mucho más rápido que si es necesario crear uno ad-hoc. Por otra parte, su organización ya está consolidada y los puestos repartidos, aunque haya que hacer sitio a personal procedente de otras naciones, lo que evita muchos problemas a la hora de configurarlo.

La solución más realista para una estructura de fuerzas europea será, por tanto, potenciar la constitución de CG multinacionales desplegables rápidamente, modulares y polivalentes, capaces de asumir distintos papeles o distintos niveles de mando, según la misión de que se trate, y crear un *pool* de fuerzas a su disposición, lo más amplio posible, poniendo así en marcha una estructura común y coherente a nivel europeo que pueda ser empleada de forma flexible mediante la activación del CG adecuado para cada caso, asignándole las fuerzas que necesite para la operación de que se trate.

Es necesario coordinar la doctrina, equipos de comunicaciones y logística del Eurocuerpo, Cuerpo de Ejército Aliado de Reacción Rápida, Cuerpo de Ejército germano-holandés y Cuerpo de Ejército multinacional Noreste, de modo que cualquiera de ellos pueda asumir el papel de Mando Componente terrestre en operaciones. Todos los EM deberían ser invitados a asignar o señalar sus fuerzas operativas más importantes a una de estas Grandes Unidades. Al mismo tiempo, los BG deberían asignarse a alguno de estos Cuerpos de Ejército para que actuaran como su primer escalón de despliegue, o su elemento de primera entrada en un teatro, y pudieran ser apoyados y aumentados por él según necesidades. Del mismo modo, se podría crear un CG permanente de fuerzas navales sobre la base de Euromarfor, y una fuerza anfibia europea sobre la base de las ya existentes anglo-holandesa e hispano-italiana. Finalmente, en lo que respecta a la fuerza aérea sería necesario crear un mando componente, para el que se podría tomar como base el Grupo Aéreo Europeo, al que se asignarían fuerzas *ad hoc* según la situación.

El objetivo es que la mayoría de las unidades operativas de los EM de la UE estén asignadas o señaladas para integrarse en las estructuras multinacionales, una vez que estas estructuras hayan sido reformadas, coordinadas y ampliadas, al menos hasta conseguir el objetivo principal de fuerza que se determine en el Libro Blanco de la defensa europea, y después en sus versiones sucesivas. Será difícil que las naciones europeas acepten una integración total de sus unidades militares en unas Fuerzas Armadas europeas unificadas, al menos a medio plazo. Pero la progresiva constitución de fuerzas multinacionales, de acuerdo con un plan común, hasta que llegue un momento en que todas, o la mayoría de las unidades operativas de los estados miembros, formen parte de alguna, puede sustituir perfectamente a esa integración formal, si de forma paralela se establecen las estructuras de mando europeas que puedan dirigir las y siempre que la voluntad

política de las naciones permita su adiestramiento permanente y su empleo automático cuando la decisión comunitaria lo demande.

#### **4.6. La voluntad política de los Estados y los ciudadanos.**

Si las iniciativas aquí propuestas - junto con la relativa al Mando y Control que se expone en el capítulo siguiente - se completaran, conseguirían, sin duda, un salto cuantitativo y cualitativo en las capacidades comunes, que podría empujar a su vez a los EM a compartir análisis de riesgos y estrategias de actuación, en un proceso de realimentación que nos haría alcanzar un día una auténtica política de seguridad y defensa europea.

Pero para ello es esencial, más allá de los detalles técnicos, una voluntad política clara de los EM a favor de impulsar definitivamente la PCSD y avanzar en el camino hacia una defensa común. La concienciación de las sociedades europeas respecto a los retos y riesgos para la seguridad existentes, y sobre la capacidad de la UE en su conjunto para hacerlos frente, forma parte de ese impulso político sin el cual, la mayoría de las iniciativas son frenadas o limitadas en su alcance, como ha venido sucediendo estos últimos años.

## **5. La resolución del problema de mando y control**

Entre los déficits y carencias que presenta en la actualidad la PCSD, el más grave, sin duda, es el que afecta a la función de Mando y Control (C2). La UE no dispone de una estructura de C2 permanente para sus misiones y operaciones, por lo que es necesario establecer en cada caso arreglos específicos que puedan asegurar su planeamiento y conducción. Como veremos a lo largo de este capítulo esta situación produce problemas que afectan a la rapidez de reacción, la visibilidad y la eficacia de las operaciones de gestión de crisis de la UE.

Por muy limitadas que sean las capacidades, son más que suficientes para garantizar una acción de la PCSD en crisis como las de Mali en enero de 2013, o la República Centroafricana en diciembre de ese mismo año. Sin embargo, fue Francia la que tuvo que intervenir en ambos casos, ante la lentitud y la ineficacia de los instrumentos de la PCSD para montar las operaciones necesarias, una lentitud e ineficacia que es achacable, en su mayor parte, además de a la tibia voluntad política, a la falta de una estructura permanente de C2 en el nivel estratégico-militar que pudiera elaborar a tiempo el planeamiento avanzado y de crisis, y conducir las operaciones.

### **5.1. Estructuras políticas y militares de la PCSD**

La PCSD es dirigida por la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/ Vicepresidenta de la Comisión (AR o HR/VP en sus siglas en inglés), Federica Mogherini. La AR preside el Consejo de Asuntos Exteriores, formado por los Ministros de AAEE de los EM, que es el órgano colectivo que toma todas las decisiones relacionadas con la PCSD, incluido el lanzamiento de nuevas misiones y operaciones, su eventual prórroga, su finalización y los cambios

que pudiera haber durante su ejecución. No existe un Consejo de Ministros de Defensa permanente. Los Ministros de Defensa tienen una reunión informal cada seis meses en el país que ostenta la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE, en la que discuten asuntos relativos a la PCSD, incluidas las operaciones en curso. La última de estas reuniones tuvo lugar en Luxemburgo el 2 y 3 de septiembre. La institucionalización del Consejo de Defensa, con personalidad propia, bajo la presidencia de la AR, y la asunción por este Consejo de la responsabilidad sobre los asuntos relativos a la PCSD sería, sin duda, un paso importantísimo en la potenciación de esta política común y un sistema mucho más lógico, dado que estos ministros son los responsables en sus respectivos países de todos los asuntos relativos a las capacidades militares, la industria de defensa, las estructuras de mando y de fuerzas, y las operaciones.

La AR es auxiliada, para el cumplimiento de todas sus responsabilidades incluidas las de la PCSD, por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE o EEAS en sus siglas en inglés), que fue establecido por el Tratado de Lisboa y puesto en marcha formalmente en julio de 2010. Desde su creación el SEAE integra las estructuras políticas y militares responsables de la gestión de crisis, la mayoría de las cuales fueron creadas por el Consejo Europeo en Niza, en diciembre de 2000. Las más importantes son las siguientes:

- El Comité Político y de Seguridad (COPS o PSC en sus siglas en inglés). Está formado por embajadores permanentes de los EM y presidido por un embajador del SEAE, nombrado por la AR, quien puede presidirlo personalmente cuando estime conveniente. Es el órgano preparatorio de las decisiones del Consejo. Sus principales funciones son el seguimiento de la situación internacional y la definición de políticas de la PESC, incluida la PCSD. Prepara la respuesta de la UE a las crisis y ejerce su control político y dirección estratégica.

- El Comité Militar de la UE (CMUE o EUMC en sus siglas en inglés). Es el órgano militar de mayor nivel establecido por el Consejo. Está formado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los EM (CHODs), que son representados habitualmente por sus representantes militares permanentes (MilReps). El CMUE tiene un presidente permanente elegido por los CHODs y nombrado por el Consejo. El CMUE proporciona al COPS asesoramiento y recomendaciones sobre todos los asuntos militares que afectan a la UE.



- El Estado Mayor de la UE (EMUE o EUMS en sus siglas en inglés). Es el órgano de análisis y asesoramiento militar del SEAE, bajo la autoridad de la AR y la dirección del CMUE. Coordina todos los aspectos militares, especialmente de las operaciones militares y de las misiones civiles que requieran apoyo militar. Sus funciones incluyen la alerta temprana, a través de la Capacidad de Análisis de Inteligencia, evaluación de la situación, planeamiento estratégico, Sistemas de Información y Comunicación, desarrollo de conceptos, doctrina y adiestramiento, y apoyo de asociaciones a través de relaciones militares. Además, el EMUE está a cargo de del Centro de Operaciones de la UE y proporciona su núcleo de EM cuando es activado

- El Comité para los Aspectos Civiles del Control de Crisis (ComCiv o CivCom en sus siglas en inglés). En paralelo con el CMUE, el ComCiv proporciona al COPS información, recomendaciones y opiniones sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis, y es la principal estructura de planeamiento de las misiones civiles.

- El Grupo Político- Militar (GPM o PMG en sus siglas en inglés). Lleva a cabo el trabajo preparatorio del COPS en el campo de la PCSD. Su Presidente es designado por la AR. Cubre los aspectos políticos de los asuntos militares y civiles-militares de la UE, incluidos conceptos, capacidades y misiones. Contribuye al desarrollo e implementación de políticas horizontales y facilita el intercambio de información entre las estructuras implicadas. Tiene especial responsabilidad en las relaciones con terceros países y otras organizaciones, incluida la OTAN.

- La Dirección de Control de Crisis y Planeamiento (DCCP o CMPD en sus siglas en inglés) Es la estructura más moderna del PCSD, creada en el año 2009. Contribuye al planeamiento político- estratégico de las misiones civiles y las operaciones militares de la PCSD, asegurando que estas acciones son efectivas y coherentes con el enfoque general de la gestión de crisis en la UE, y desarrollando asociaciones, políticas, conceptos y capacidades de la PCSD.

- La Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPC). Es la estructura responsable de la dirección autónoma de las misiones civiles de la PCSD. Bajo la dirección estratégica del COPS y la autoridad de la AR la CPC asegura, de forma permanente, el planeamiento y la dirección de las misiones civiles de gestión de crisis de la PCSD, así como el correcto desarrollo de todas las funciones relacionadas con la misión.

**El cambio en la organización del SEAE que ha implementado la actual AR en el pasado mes de septiembre ha supuesto la desaparición de la Dirección General VII (MD VII), responsable de Respuesta de Crisis y Coordinación Operacional, que incluía el planeamiento de operaciones y respuesta de crisis y un Centro de Situación, así como un Centro de Análisis de Inteligencia. La reorganización ha agrupado todas las estructuras y órganos con responsabilidad en la PCSD, bajo la dirección de un Vicesecretario General para la PCSD y la Respuesta de Crisis (puesto que ocupa actualmente el diplomático español Pedro Serrano de Haro), incluyendo la DCCP, la CPCC, un Centro de Situación e Inteligencia unificado, y una División de Política de Seguridad y prevención de conflictos, aparte del EMUE que dependerá directamente de la AR. Este cambio contribuirá sin duda a una mayor racionalización y eficacia de la gestión de la PCSD.**

## **5.2. El planeamiento Militar**

Según el Concepto de la UE para el planeamiento militar, elaborado por el EMUE y aprobado por el CMUE en junio de 2008, el planeamiento militar se lleva a cabo en cuatro niveles:

- Nivel político- estratégico (nivel institucional de la UE)
- Nivel militar-estratégico (nivel del CG de operaciones, OHQ)
- Nivel operacional (nivel del CG de la Fuerza, FHQ)
- Nivel táctico (nivel de Mandos Componentes e inferior)

En la práctica, en las operaciones de gestión de crisis de la UE, dada su entidad reducida y el hecho de que son llevadas a cabo predominantemente por fuerzas de un solo componente (terrestre o naval) el FHQ se sitúa en un nivel táctico, y el nivel operacional es absorbido por el OHQ que actúa en un ámbito que denominamos estratégico- operacional.

Por su contenido, el planeamiento militar puede ser planeamiento avanzado o planeamiento de respuesta de crisis. El planeamiento avanzado se lleva a cabo para permitir a la UE estar preparada para hacer frente a posibles crisis futuras, y se divide a su vez, en planeamiento genérico y planeamiento de contingencia.

- El planeamiento genérico consiste en la producción de documentos de planeamiento básicos para operaciones potenciales en las que algunos factores no han sido completamente identificados o asumidos. Sirve para identificar las capacidades generales requeridas para un determinado tipo de operación.
- El planeamiento de contingencia consiste en la producción de documentos de planeamiento detallados para operaciones potenciales para las que los factores de planeamiento han sido identificados y asumidos. Incluye una descripción de los recursos necesarios y las opciones de despliegue, y es la base del subsecuente planeamiento de respuesta de crisis.

En las estructuras político-militares de la PCSD, tanto el EMUE como la DCCP pueden llevar a cabo planeamiento avanzado en el nivel político- estratégico, pero, al no existir un OHQ permanente, el planeamiento avanzado en el nivel estratégico militar es inexistente, a pesar de que es imprescindible disponer de este tipo de planes para contribuir al planeamiento de capacidades, y para adaptarlos y elaborar rápidamente los planes de operaciones cuando surjan crisis reales. Como hasta el momento de activarlo no se sabe qué CG dirigirá cada operación, evidentemente nadie tiene nada preparado.

Finalmente, el planeamiento de respuesta de crisis se lleva a cabo para permitir a la UE hacer frente a crisis reales. Como hemos dicho, se basa en los productos elaborados en el planeamiento avanzado, adaptándolos a las circunstancias reales, siempre que esos productos estén disponibles.

### **5.3. El planeamiento de crisis en el nivel político-estratégico**

El planeamiento de respuesta de crisis comienza tan pronto como una crisis es identificada por la UE y se considera que existe una posibilidad de intervención. Este proceso conduce en primer lugar a la elaboración del Concepto de Gestión de Crisis (CMC en sus siglas en inglés), el cual puede dar lugar al documento de Opciones Estratégicas Militares (MSO), y éste a su vez a la Directiva Militar Inicial (IMD). En la IMD se identifica la Comandante de la Operación (OpCdr) y al OHQ que le va a auxiliar en sus cometidos de planeamiento, y más tarde de ejecución. El OpCdr elabora el Concepto de la Operación (CONOPS) y un Plan de Operaciones que deberán ser aprobados por el COPS y por el Consejo.

Este esquema de planeamiento debe ser visto como un diseño ideal más que como obligatorio. En la práctica, debido a falta de tiempo o a otras circunstancias, algunos pasos pueden ser obviados o ejecutados en paralelo, permitiendo una cierta flexibilidad y pragmatismo en el proceso, de acuerdo con cada caso concreto.

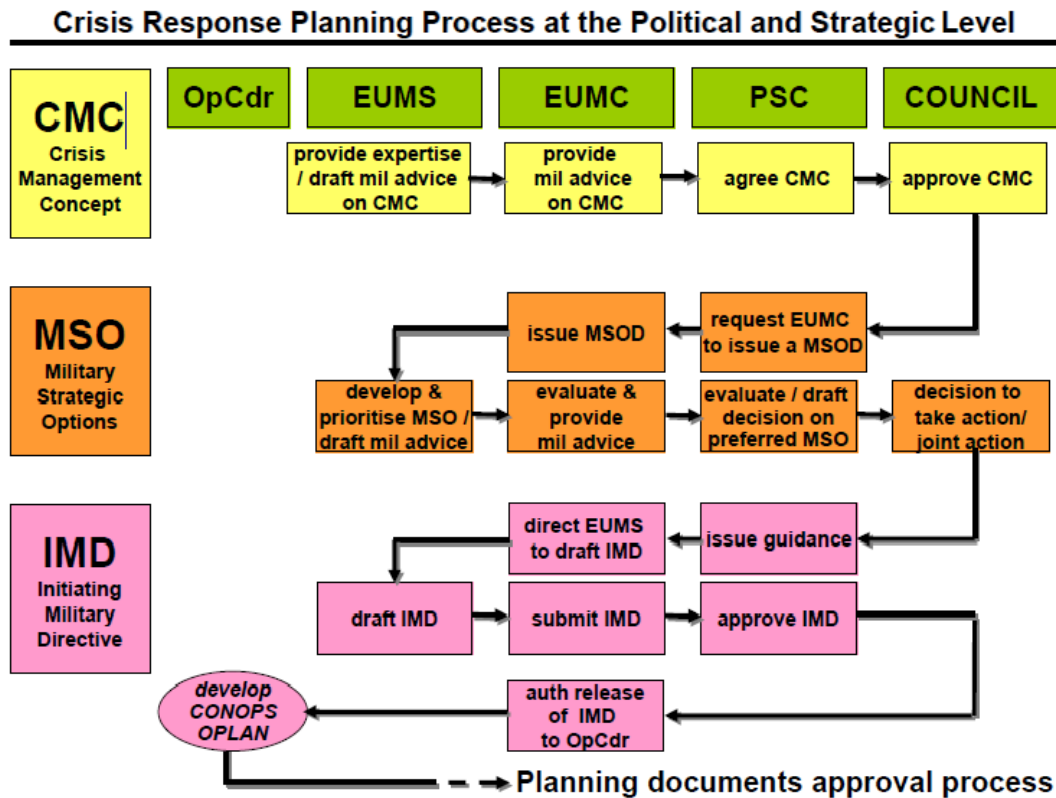


FIGURA 3. PROCESO DE PLANEAMIENTO EN EL NIVEL POLÍTICO-ESTRATÉGICO  
 Fuente: EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level (Doc. 10687/08)

El CMUE proporciona el asesoramiento necesario para apoyar el proceso de decisión. El COPS (PSC) considera este asesoramiento militar, entre otros (puede recibir consejo por ejemplo de la MD VII), y si determina que una acción por parte de la UE puede ser apropiada, pone en marcha el desarrollo del Concepto de Control de Crisis (CMC), que es el marco conceptual que describe el enfoque general de la UE para contribuir a controlar una determinada crisis. El EMUE contribuye al desarrollo del CMC analizando y priorizando los parámetros militares de la operación prevista. El EMUE debe evaluar la viabilidad de las opciones y proporcionar una estimación inicial de las capacidades requeridas. Aunque no figura en el esquema de la figura 3, porque el documento que describe el proceso es anterior a su creación, la Dirección de Control de Crisis y Planeamiento (DCCP)

también contribuye al desarrollo del CMC asesorando en aspectos como las implicaciones políticas y las relaciones con otros actores estratégicos.

Una vez que el Consejo ha aprobado el CMC, el COPS pide al CMUE que emita una Directiva de Opciones Estratégicas Militares para el EMUE, en la que se expresarán las intenciones del COPS en términos militares. El EMUE desarrollará y priorizará entonces las opciones posibles. Cada opción presenta una acción militar diseñada para alcanzar los objetivos definidos en el CMC, describiendo una línea de acción, los recursos necesarios y las limitaciones. Incluye también una valoración de su viabilidad y de los riesgos, un esquema de la estructura de Mando y Control y un indicativo de la capacidad de la fuerza. Debe contener el objetivo, el estado final deseado, la estrategia de salida y el grado en el que la fuerza militar debe ser empleada de acuerdo con el CMC.

Entre todas las opciones estratégicas militares propuestas, el Consejo elegirá una, sobre la cual el EMUE elabora el borrador de la Directiva Militar Inicial (IMD), que es remitida al CMUE para su consideración, respaldo y asesoramiento antes de ser presentada al COPS para su aprobación. Una vez que ha sido aprobado por el COPS, el CMUE autoriza el envío de la IMD al Comandante de la Operación (OpCdr). La IMD debe proporcionar una clara descripción de los objetivos político-militares y de la misión militar para alcanzar esos objetivos. Debe incluir también cualquier limitación política y las asunciones que el OpCdr debe tener en cuenta durante la elaboración del CONOPS, la declaración provisional de requerimientos de medios, el OPLAN y las Reglas de Enfrentamiento, así como la forma en que la operación concluirá, es decir el estado final y la estrategia de salida.

El planeamiento militar en el nivel político- estratégico no termina con el envío de la IMD al OpCdr. El EMUE proporciona apoyo al planeamiento militar que se lleva a cabo en el nivel subordinado estratégico- militar para asegurar una transición suave entre los dos niveles. Después de que la operación haya sido lanzada, el EMUE continúa monitorizando el entorno estratégico y proporcionando asesoramiento y análisis en el nivel político-estratégico, para apoyar al OpCdr y al OHQ durante el cumplimiento de la misión, y para preparar los cambios que pudieran producirse.

#### **5.4. El planeamiento y conducción de las misiones civiles**

El planeamiento de las misiones civiles de la PCSD en el nivel político-estratégico es muy similar al de las operaciones militares. De hecho, el Concepto de Control de Crisis (CMC) puede contener opciones civiles, además de las militares, o una combinación de ambas, si bien normalmente ya se orienta en una u otra dirección desde su inicio.

La principal diferencia en el mecanismo de planeamiento es que el COPS cuenta, para el planeamiento de las misiones civiles, con el asesoramiento del Comité para los Aspectos Civiles del Control de Crisis (CIVCOM) que cumple el mismo papel que el Comité Militar (CMUE) para las militares, trabajando en paralelo a éste. El CIVCOM fue creado por el Consejo en mayo del 2.000, y está compuesto por representantes de los EM. Su misión consiste en preparar documentos de planeamiento para nuevas misiones, hacer recomendaciones al COPS en este ámbito, y desarrollar estrategias y políticas para el control civil de crisis y para el desarrollo de capacidades civiles.

Aunque el CIVCOM es la estructura fundamental en el planeamiento de las misiones civiles, el COPS puede estar asesorado también en este ámbito por la Dirección de Control de Crisis y Planeamiento (CMPD), especialmente en lo que se refiere a la preparación del CMC, el documento de opciones estratégicas civiles, y de la Directiva que pondrá en marcha el planeamiento en el escalón siguiente, que es el que corresponde, en misiones civiles, al nivel estratégico militar.

En octubre de 2005, en Hampton Court, el Consejo Europeo decidió crear la figura del Comandante de las Operaciones Civiles y la estructura que el prestaría apoyo: la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC). El Comandante de las Operaciones Civiles, ejerce, en el nivel estratégico, el mando y control del planeamiento y conducción de las operaciones civiles de la PCSD, siempre bajo el control político y la dirección estratégica del COPS, que sigue las decisiones del Consejo, y bajo la autoridad de la AR. El Comandante de las Operaciones Civiles asegura el planeamiento operativo y contribuye al planeamiento estratégico de todas las misiones civiles, para lo cual estará asistido por la CPCC.

Establecida en agosto de 2007, aunque no alcanzaría la plena capacidad operativa hasta noviembre del año siguiente, la CPCC está ubicada en Bruselas como parte del EEAS. Dispone de un núcleo permanente de 60 personas, la mitad

de las cuales provienen de los EM, expertos en policía, Estado de derecho, adquisiciones, logística y finanzas. Su misión es planear y conducir las misiones civiles de la PCSD y apoyar al Comandante de las Operaciones Civiles en el desarrollo de sus funciones. Actualmente hay doce misiones desplegadas, supervisadas y apoyadas por la CPCC, que cubren un amplio espectro de tareas incluyendo, adiestramiento, asesoramiento, organización y monitorización en asuntos de policía, aduanas, Estado de derecho, y – en general- reforma del sector de seguridad. La CPCC ejerce, de esta forma, el papel que corresponde en el ámbito civil a un Cuartel General de Operaciones (OHQ) permanente. No existe, por tanto, problema de mando y Control en lo que respecta a las misiones civiles de la PCSD, aunque la entidad y los recursos de la CPCC son limitados para gestionar simultáneamente tantas misiones y necesita ser reforzada o contar con apoyos externos.

## **5.5. El Mando y Control de las operaciones militares**

El Mando y Control de las operaciones militares se realiza en los niveles político-estratégico, militar- estratégico, operacional y táctico que ya hemos descrito.

En el nivel político-estratégico, es el Comité Político y de Seguridad (COPS) el que ejerce, bajo la autoridad del Consejo y la dirección de la AR, el control político y la dirección estratégica de las operaciones militares de la UE, basándose en el consejo y las recomendaciones del Comité Militar (CMUE).

El Comandante de la Operación (OpCdr) se sitúa en el nivel militar- estratégico. Es nombrado por el Consejo para dirigir una operación determinada y autorizado para ello a ejercer el mando operativo o el control operativo sobre las fuerzas asignadas. Es responsable del desarrollo del Concepto de la Operación (CONOPS) y del Plan de Operaciones (OPLAN) y dirige el proceso de generación de fuerzas, con las autoridades militares de los EM contribuyentes. Una vez lanzada la operación, el OpCdr coordina el despliegue, el mantenimiento, y el repliegue de la fuerza. La estructura que le apoya es el Cuartel General de Operaciones (OHQ), que es un CG fijo situado fuera del Área de Operaciones (AOO).

Debajo de este nivel se sitúa el Comandante de la Fuerza (FCdr) que manda la fuerza militar, bajo la autoridad del OpCdr, para ejecutar una operación militar dentro del AOO designada. La estructura que le apoya es el CG de la Fuerza (FHQ), que está situado en el AOO para planear, dirigir, y ejercer el mando y control de las

fuerzas desplegadas. Como decíamos antes, el FHQ se sitúa teóricamente en el nivel operacional, ya que por debajo de él estarían los Mandos Componentes, terrestre, naval, aéreo, de operaciones especiales, según la operación de que se trate, que se situarían en el nivel táctico. No obstante, esta es una estructura teórica ya que en las operaciones militares de la PCSD no existen normalmente Mandos Componentes, dada su entidad y características, por lo que podríamos considerar que el FHQ se sitúa en el nivel táctico, y que el OHQ constituye el nivel estratégico-operacional. Una excepción a este esquema lo constituyen las operaciones militares para las que no se designa OpCdr, ni por tanto OHQ, dada su escasa entidad, por ejemplo la misión de adiestramiento EUTM Mali. En estos casos, el FCdr, que depende directamente del COPS a través del CMUE, se sitúa en el nivel estratégico- operacional y es responsable de la redacción de su propio OPLAN.

Dado que las únicas estructuras permanentes son las del nivel político-estratégico, el problema se presenta en el nivel militar-estratégico, es decir cuando tiene que actuar el OHQ, pues debe ser designado caso por caso para participar en el planeamiento y en la ejecución de la operación. En la actualidad existen tres posibilidades para la designación de un OHQ para las operaciones militares de la PCSD:

#### 1. El recurso a los medios y capacidades comunes de la OTAN

Como consecuencia de la reticencia de algunos EM, pertenecientes también a la OTAN, en especial Reino Unido, a que la UE tuviera sus propias estructuras de Mando militar, para evitar que fuera una competidora de la OTAN, el Consejo Europeo determinó que la PCSD no necesitaba duplicar capacidades que ya existían en la OTAN, sino disponer de la posibilidad de hacer uso de ellas para sus propias operaciones. Después de una larga negociación entre ambas organizaciones, dificultada por las diferencias de criterio y las tensiones entre Grecia y Turquía, en diciembre de 2002 se cerraron los llamados acuerdos Berlín +, un conjunto de siete acuerdos por los cuales se daba acceso a la UE a las capacidades de planeamiento y conducción de la OTAN cuando esta organización no desee participar en una operación determinada. El 17 de marzo de 2003 se llevó a cabo el intercambio de cartas entre los Secretarios Generales de la OTAN y del Consejo Europeo, conteniendo los principios para los procedimientos de consulta y cooperación UE-OTAN.



La consecuencia inmediata, ese mismo mes, fue el lanzamiento de la primera operación militar de la UE, la operación Concordia, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, dirigida con medios OTAN, que relevó a la Operación Allied Harmony de la OTAN, y se prolongó hasta diciembre de ese mismo año. La segunda operación PCSD ejecutada en virtud de los acuerdos Berlín + es la operación Althea –aún en curso– que relevó en diciembre de 2004 a la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN en Bosnia-Herzegovina. En ambos casos, el OHQ se estableció en las instalaciones del CG Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) en Mons (Bélgica), que es el CG del Comandante de la OTAN en Europa (SACEUR), cuyo segundo – que es siempre europeo – asumió el papel de OpCdr.

Hasta ahora, el recurso a capacidades OTAN solo se ha empleado en estas dos operaciones. En ambas, se trataba de un relevo entre una operación OTAN y una operación UE, y es difícil saber cómo funcionaría en el caso de una operación nueva de la PCSD, desconocida para la OTAN. Si La UE pide a la OTAN que le proporcione un OHQ, éste no va a ser una estructura ya existente en la Alianza, sino que es necesario negociar y organizar una cadena de mando ad-hoc, lo que no es fácil. En el caso de la operación Althea las negociaciones duraron ocho meses. Este sistema no es válido, por tanto, para crisis que requieran una respuesta rápida, que serán la mayoría.

Por otra parte, los miembros europeos del equipo de planeamiento en SHAPE, que no sean miembros de la OTAN, no tienen acceso a los documentos clasificados de esta organización, del mismo modo que los miembros de la OTAN que no lo son de la UE tampoco tienen accesos a sus documentos. Existe una cierta reticencia de los países de la UE que no pertenecen a la OTAN a que la conducción en el nivel estratégico militar de operaciones PCSD en las que ellos eventualmente participen se lleve a cabo en un CG OTAN. Además, los CG OTAN carecen de instrumentos civiles, y por tanto no son adecuados para conducir operaciones civiles-militares, o militares con implicaciones civiles, que son habituales en la UE.

Con todo, el principal problema de este sistema es que, a tenor de los acuerdos Berlín +, la OTAN se reserva un derecho de seguimiento de la operación e incluso la posibilidad de retirar su apoyo o bloquearlo, con lo que, en la práctica, la UE se convierte en subsidiaria de la OTAN en cuanto a la ejecución de operaciones militares se refiere. El veto de un solo miembro de la OTAN, o de la UE, puede impedir que este mecanismo se ponga en marcha. En la práctica, desde la entrada

de Chipre en la UE en 2004, el mecanismo Berlín + está bloqueado, a causa del enfrentamiento que este país mantiene con Turquía, y al uso que ambos hacen de las respectivas organizaciones para defender sus intereses, por lo que, al menos hasta que no se resuelva este conflicto, no veremos nuevas operaciones de la PCSD cuya estructura de Mando y Control se base en el uso de medios y capacidades OTAN.

## 2. El uso de un OHQ nacional de los ofrecidos por los Estados Miembros

Este mecanismo de C2 para operaciones PCSD está basado en el sistema de nación- marco, por el que un EM pone a disposición de la UE un CG nacional para que, convenientemente aumentado con nacionales de los países participantes, sirva como OHQ en una operación UE. El catálogo de fuerzas de la UE incluye cinco CG ofrecidos por los EM con este propósito: el francés en Mont Valérien, Paris; el británico en Northwood; el alemán en Potsdam, Berlín; el italiano en Roma; y el griego en Larissa.

Entre junio y septiembre de 2003, la UE lanzó con este sistema su primera operación militar completamente autónoma, la operación Artemis en la República Democrática del Congo, usando el OHQ francés para el planeamiento y ejecución, dado que Francia ejercía de nación-marco y era el principal contribuyente en fuerzas. La segunda misión en ese país africano EUFOR RD Congo, entre abril y noviembre de 2006, fue dirigida desde el OHQ alemán de Potsdam. Entre enero de 2008 y marzo de 2009 la operación EUFOR Chad/República Centroafricana fue dirigida nuevamente desde el OHQ francés. EUFOR RCA, se llevo a cabo en la República Centroafricana entre febrero de 2010 y marzo de 2015 bajo la dirección del OHQ de Larissa, en Grecia. De las operaciones actualmente en curso, EUNAVFOR *Atalanta*, que actúa en aguas de Somalia desde diciembre de 2008, está siendo dirigida desde el OHQ británico en Northwood, y EUNAVFOR Med, cuya primera fase comenzó en junio de 2015, desde el OHQ de Roma. Las otras tres operaciones militares actualmente en curso (además de Althea), EUTM Mali, EUMAM RCA, y EUTM Somalia, cumplen tareas de adiestramiento de las fuerzas locales y tienen escasa entidad, por lo que carecen de OHQ y son dirigidas directamente por el COPS, a través del CMUE, cuyo presidente es el interlocutor inmediato de los respectivos FCdr.

Los cinco OHQ ofrecidos por los EM han sido utilizados, por lo tanto, al menos una vez, y de su uso se han obtenido enseñanzas. Estos CG necesitan también ser activados, multinacionalizados y aumentados cuando son designados para una operación. Normalmente, el CG anfitrión proporciona un núcleo de entre 40 y 50 efectivos, que debe ser completado con las aportaciones de las naciones que participan, y que normalmente no han trabajado nunca juntos, ni en ese CG, lo que dificulta su funcionamiento, al menos en las primeras fases. La activación se hizo muy bien en Mont Valérien para la operación Artemis, pero cuando hubo que activar Potsdam para la operación EUFOR RD Congo, en 2006, se produjo un retraso de un mes por las reticencias del mando alemán a asumir la operación, hasta no tener más datos, unos datos que tenía que producir precisamente él.

El principal problema es que cualquiera de estos OHQ no puede empezar a trabajar en el planeamiento de una operación determinada hasta que no es designado como tal, lo que solo ocurre con la Directiva Militar Inicial (IMD). Esto implica que el OHQ no puede contribuir al planeamiento político-estratégico, realimentándolo, ni puede comenzar el suyo, que normalmente debería correr en paralelo hasta que aquél está prácticamente finalizado. Además, estos CG continúan cumpliendo su papel como CG nacionales durante su tiempo de activación para la PCSD, lo que limita los recursos dedicados a ésta, y obliga a que la operación de la UE tenga una duración limitada. Finalmente, los CG nacionales no tienen tampoco normalmente competencias civiles que son necesarias con frecuencia en las operaciones europeas. Es evidente que la utilización de OHQ nacionales solo puede ser una solución transitoria, y que no pueden resolver de manera permanente las necesidades de C2 de la PCSD.

### 3. La activación del Centro de Operaciones.

En abril de 2003, Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo propusieron la creación de un OHQ europeo en Tervuren, a las afueras de Bruselas, pero la resistencia de otros EM, encabezados por Reino Unido –que son reticentes a un desarrollo de la PCSD fuera del control de la OTAN– abortó esta iniciativa, que fue sustituida en el Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año por un reforzamiento del EMUE y un intercambio de equipos de enlace entre éste y el Cuartel General Supremo Aliado en Europa (SHAPE). En cumplimiento de esta decisión, en el año 2005, se alcanzó un acuerdo entre ambas organizaciones para la creación de sendas células permanentes, una de la UE en SHAPE, para apoyo al planeamiento y conducción de operaciones, y otra de enlace de la OTAN en el

Estado Mayor de la UE. Además, ese mismo año se creó en el EMUE una célula civil-militar con la misión de efectuar planeamiento de contingencia y de respuesta a crisis, que podría reforzar el OHQ designado para dirigir una operación, e incluso activar un Centro de Operaciones (OpsCen) desde el que se podría dirigir operaciones de entidad limitada, hasta un grupo de combate (BG), es decir unos 2.000 efectivos.

En aplicación de esta decisión, la UE tiene, desde enero de 2007, una tercera opción para conducir desde Bruselas las operaciones militares de la PCSD en el nivel estratégico-militar, mediante la activación del Centro de Operaciones, que de forma permanente solo cuenta con ocho personas, de los cuales 4 son oficiales de Estado Mayor. La activación, que está prevista para operaciones de pequeña entidad, especialmente de carácter civil-militar, y cuando no haya ningún OHQ nacional designado, se produce en su mayoría con efectivos del propio EMUE y de otras estructuras del SEAE, aumentándolos con los procedentes de los EM que participen en la operación. Teóricamente estaría activo a partir del quinto día de su activación y podría alcanzar su total operatividad completa en un plazo de 20 días con unos efectivos totales de un centenar de oficiales y civiles.

El 23 de marzo de 2012, el Consejo activó por primera vez el Centro de Operaciones de la UE para mejorar la coordinación y reforzar las sinergias civiles y militares entre las tres misiones de la PCSD en el cuerno de África: la operación militar EUNAVFOR Atalanta, la misión militar de adiestramiento EUTM Somalia, y la misión civil de formación de capacidad naval Nestor, que se desarrolla en Yibuti, Kenia, Somalia, Seychelles y Tanzania. Durante esta activación, el Centro de Operaciones cuenta con una plantilla de 16 oficiales bajo el mando de un Capitán de Navío, y no funciona como un OHQ, pues cada una de las operaciones que coordina tiene su propia estructura de Mando y Control, sino solamente con funciones de coordinación, conveniente ya que las tres misiones se llevan a cabo en la misma área geográfica.

La activación del OpsCen puede ser una solución de emergencia para una operación que haya que lanzar con muy corto preaviso, siempre que su volumen – no solo inicial – sea muy limitado, y constituye sin duda la única opción plenamente comunitaria, pero su escasa entidad, sus limitados medios, y el hecho de que no esté activado en permanencia, impide que constituya una alternativa viable y definitiva para el problema de C2 de las operaciones militares de la PCSD. Además, su origen en el EMUE presenta un problema añadido de difícil solución. El

EMUE es un órgano de asesoramiento militar en el nivel político estratégico, en el que apoya al COPS a través del CMUE, y no puede actuar simultáneamente en otro nivel, el estratégico- militar, apoyando a un OpCdr, so pena de no cumplir bien su función en ninguno de los dos niveles. La activación del OpsCen en su configuración final dejaría al EMUE sin personal suficiente para el planeamiento avanzado y para participar en la elaboración de la CMC, el MSO y la IMD, que son sus principales tareas en el proceso de planeamiento.

## **5.6. La necesidad de un Cuartel General Europeo de Operaciones**

Como vemos, ninguna de las tres soluciones disponibles actualmente, con las que se puede montar una estructura de C2 para operaciones militares sobre una base caso por caso, cumple con los requisitos mínimos para garantizar un funcionamiento adecuado y suficiente de la PCSD. Ninguno de estos OHQ pueden llevar a cabo planeamiento avanzado, genérico o de contingencia, en el nivel militar- estratégico u operacional, puesto que no trabajan para la PCSD en permanencia, solo se activan con la emisión de la Directiva Militar Inicial. Y sin embargo este planeamiento es fundamental para aplicarlo al OPLAN de cualquier operación, contribuyendo así a su rapidez de elaboración y consistencia, y no puede ser sustituido por el que se pueda hacer en el nivel político, cuyos objetivos son distintos. El sistema Berlín + está prácticamente bloqueado y no parece probable que pueda usarse más. Tanto el sistema de usar capacidades OTAN como el de los OHQ nacionales necesitan acuerdos y negociaciones, lo que se traduce en tiempo, con lo que su activación no es adecuada para operaciones que exijan una reacción rápida, además de que carecen de capacidades civiles. Y en el caso en que puede ser activado con corto preaviso, la activación del Centro de Operaciones, solo sirve para operaciones muy limitadas, y a costa de absorber las capacidades del EMUE que son necesarias para otras funciones.

Todo ello nos lleva a la conclusión de que la creación de un Cuartel General Europeo de Operaciones (CGEO o EOHQ en sus siglas en inglés), permanente y con suficiente capacidad para planear y conducir todas las operaciones militares de la UE, presentes o futuras, con la rapidez de reacción suficiente, es imprescindible y constituye la única solución al déficit que experimenta actualmente la función de Mando y Control de la PCSD, y que está limitando su eficacia y la credibilidad de las operaciones de gestión de crisis europeas.

El principal argumento en contra de la creación de un CGEO, evitar duplicar estructuras existentes en la OTAN ya no es válido, si es que lo fue alguna vez, puesto que - como hemos visto - el sistema Berlín + está prácticamente bloqueado y no parece probable que pueda usarse más, al menos en tanto no se resuelva el litigio Chipre- Turquía. No existe ninguna estructura permanente que pueda hacer planeamiento avanzado en el nivel estratégico- militar ni conducir operaciones de entidad media o alta sin necesitar negociaciones previas para su constitución. El CGEO no duplica nada, viene a llenar un vacío que es muy negativo para la PCSD.

El proceso de planeamiento en el nivel estratégico-político necesita la existencia en paralelo de un nivel estratégico-militar permanente que realmente su análisis y le provea de datos como requerimientos de fuerzas y capacidades, que solo un OHQ puede valorar. Esto no se puede hacer sin la existencia de una estructura preexistente con la capacidad suficiente, no se puede esperar a que un OHQ sea designado y activado.

Por otra parte, la estrategia europea, tal como la define la EES y como se viene aplicando en la práctica, tiene un carácter comprensivo, que utiliza todos los instrumentos disponibles, civiles y militares, en la gestión de una crisis. La integración civil-militar es una característica esencial de la PCSD. Ni las estructuras OTAN ni los OHQ nacionales integran capacidades civiles. En el seno del SEAE sí que existen, de forma permanente, en la CPCC. La existencia de un CGEO permanente permitiría integrar esa capacidad con las capacidades militares, o al menos lograr una coordinación efectiva entre ambas, lo que es esencial teniendo en cuenta que en ocasiones hay elementos de ambos tipos trabajando juntos o en la misma zona.

Además, un CGEO que planeara y dirigiera el conjunto de las operaciones permitiría tener una visión general e integrada de todas las que se están llevando a cabo simultáneamente y asesorar así de forma global a las instancias políticas, lo que no sucede ahora por la dispersión en distintas naciones (y en SHAPE) de los órganos de Mando y Control de las diferentes operaciones, que están desconectadas entre sí. La constitución de un CGEO implicaría la existencia de un Sistema de Información y Comunicación permanente en el nivel estratégico-militar, que cumpliera las exigencias de seguridad militar y permitiera obtener esta visión de conjunto, dirigiendo las distintas misiones y operaciones desde un mismo lugar.

La concentración de todas las operaciones en un solo OHQ permitiría, finalmente, acumular experiencia y lecciones aprendidas de operaciones anteriores que serían aplicables a las futuras, lo que no sucede en la actualidad ya que las estructuras de C2 se hacen caso por caso y se disuelven cuando la operación finaliza, con lo que su experiencia no puede ser reutilizada.

Las razones para el establecimiento de un CGEO son técnicas, no políticas, aunque es evidente que su mera constitución lanzaría un fuerte mensaje político de impulso de la PCSD, y con ella de la PESC, y de la intención de la UE de reforzar su papel internacional como potencia global. Además, serviría como catalizador de una revitalización de la PCSD y de ulteriores avances que podrían conducir, primero a una política de defensa común y, con el tiempo, a una defensa común, tal como prevén los tratados.

Y es esto precisamente lo que temen los EM que se oponen a la constitución del CGEO. Nadie, ni los más reacios, discute que técnicamente el CGEO sería muy eficaz y vendría a subsanar la falta de una estructura permanente de C2, que es imprescindible para el eficaz funcionamiento de la PCSD. Lo que se discute es si su existencia debilitaría la OTAN y empujaría a la UE por el camino de la autonomía en materia de defensa, lo que algunos EM, encabezados por el Reino Unido, rechazan por razones políticas, ya que quieren a toda costa mantener la seguridad europea vinculada a una relación privilegiada con EEUU.

No obstante, en la actualidad es Washington quien está pidiendo a la UE que asuma más responsabilidades en su propia defensa y en la seguridad global. Y la realidad del escenario estratégico exige una mayor actividad de la PCSD que no se puede hacer sin estructuras adecuadas de Mando y Control. La constitución del CGEO no puede esperar más. Es imprescindible ponerlo en marcha ya, como instrumento técnico de la PCSD, separando esta decisión de las relativas al futuro de la defensa europea, que tendrán sus propios foros y sus propios tiempos para ser sustanciadas.

En el momento actual, de todos los pasos que se pueden y deben dar para impulsar y mejorar la PCSD, la creación del CGEO es sin duda el más necesario y urgente, puesto que servirá para superar la carencia más importante de todas las existentes, que afecta a la capacidad permanente de planeamiento, mando y control de las operaciones europeas.

## **6. El cuartel general europeo de operaciones**

Como dijimos en la Introducción, el propósito principal de este trabajo es argumentar la necesidad de crear un Cuartel General Europeo de Operaciones (CGEO). Creemos haber cumplido ese propósito en las páginas precedentes. Lo importante es que el Consejo Europeo tome una decisión en este sentido, que tendrá un claro carácter político. Una vez tomada la decisión, se deberán emprender los estudios técnicos necesarios para determinar las características del CGEO como capacidades, composición, estructura, volumen y ubicación, que dependerán en buena medida del nivel de ambición que se fije en el Libro Blanco de la Defensa europea, que proponíamos en el Capítulo 3, y de la voluntad y disponibilidad de los EM que participen en su establecimiento.

No obstante, en este Capítulo apuntaremos cómo podrían ser algunas de estas características, basándonos en la experiencia y en la comparación con otros CG existentes, con la única intención de aportar elementos de discusión al debate sobre este importante avance de la PCSD.

### **6.1. Características principales del CGEO**

Como hemos indicado en el capítulo precedente, el CGEO se sitúa en el nivel estratégico-militar, subordinado al Consejo de la UE a través del COPS y bajo la supervisión de la AR. Debe estar también en condiciones de absorber funciones del nivel operacional, cuando el CG de la Fuerza se sitúe en el nivel táctico por su volumen o por pertenecer a un solo ejército.



El CGEO debe tener las siguientes características generales:

- **Permanente.** Imprescindible para realizar el planeamiento avanzado, participar en el del escalón superior, y llevar a cabo el planeamiento de crisis sin necesidad de activación, así como conducir las operaciones en marcha, que siempre existen. Los EM que participen en la estructura permanente deben comprometerse a que su personal siga cumpliendo sus funciones incluso en el caso de que su nación no participe en una operación determinada.
- **Conjunto.** Debe ser, capaz de planear y conducir operaciones conjuntas terrestres, navales, aéreas, y de operaciones especiales, o cualquier combinación de ellas, para lo que deberá estar formado por una mezcla equilibrada de miembros de cada una de estas ramas.
- **Combinado.** Es decir, multinacional, como es lógico tratándose de una estructura de la UE. En principio, todos los EM deberían estar representados, salvo tal vez Dinamarca por su cláusula de exclusión en todo lo relativo a la PCSD. La proporción de cada EM en la estructura permanente deberá ser debatida entre los que participen, incluyendo la posibilidad de rotación entre naciones los puestos de responsabilidad, ya experimentada en otros CG.
- **Modular.** Debe constar de una estructura permanente básica que cubra las funciones esenciales y pueda adaptarse a las necesidades concretas de cada situación, integrando, cambiando o retirando módulos específicos para diferentes funciones, por ejemplo de operaciones especiales, o de desminado, según la situación. La estructura permanente será completada con personal de aumento si es necesario según la situación, para lo que dispondrá de un catálogo permanente, revisado y actualizado, proporcionado por los EM.
- **Sostenible.** Debe disponer de todos los recursos adicionales necesarios para su funcionamiento autónomo, incluyendo los relativos a soporte técnico, sistemas de control e información (CIS), mantenimiento, apoyo al personal, y seguridad.

## **6.2. Capacidades**

La misión del CGEO será actuar como órgano de trabajo del Comandante de la Operación (OpCdr). Para ello, deberá reunir las capacidades de planeamiento,

mando, control, y coordinación, que permitan al OpCdr asumir sus tareas, que serán básicamente las siguientes:

- Elaborar permanentemente el planeamiento avanzado, genérico y de contingencia, que sea necesario, y contribuir al que se realice en el escalón superior, por parte del EMUE o la Dirección de Control de Crisis y Planeamiento.
- Llevar a cabo el planeamiento de crisis en el nivel militar- estratégico, incluyendo el Concepto de la Operación (CONOPS), el Estado de Requerimientos (SOR), el Plan de Operaciones (OPLAN) y las Reglas de Enfrentamiento (ROE).
- Coordinar la Generación de Fuerzas en contacto con los EM participantes.
- Dirigir las operaciones militares en el nivel militar-estratégico de Mando, y coordinar el despliegue de la fuerza, la terminación de la operación y el repliegue.
- Informar al COPS y a las naciones contribuyentes, a través del CMUE.
- Coordinar, según las necesidades, con los siguientes actores o entidades: EM y otros Estados contribuyentes no pertenecientes a la UE, Comandante de Operaciones Civiles y CPCC en su caso, Centro de Satélites de la UE, Organizaciones Internacionales, y Comisión Europea.

El CGEO debe estar en condiciones de dirigir varias operaciones simultáneamente, de acuerdo con el nivel de ambición que se determine. Estará siempre activado, puesto que siempre hay operaciones en curso. Pero en el caso de una nueva operación, que requiera aumento de la plantilla o cambios modulares, su capacidad operativa inicial (IOC) para asumir esa nueva responsabilidad deberá alcanzarse en cinco días, y la capacidad completa - que deberá ser declarada por el OpCdr -, en el plazo de 20 días.

### **6.3. Composición y estructura**

Aunque, como se ha dicho previamente, la composición del CGEO deberá ser discutida entre los EM en función del nivel de ambición y su grado de compromiso, muy probablemente adoptará una estructura similar a la de otros CG de su nivel, como el Cuartel General del Mando Europeo de Estados Unidos, en Stuttgart, el Cuartel General Conjunto Permanente británico en Northwood, o el del Mando de Operaciones Conjuntas de la Bundeswehr , en Potsdam (estos dos últimos ofrecidos como OHQ nacionales a la UE), en los que se basa esta propuesta, que debe ser considerada como orientativa.

## ESTRUCTURA DEL CUARTEL GENERAL EUROPEO DE OPERACIONES

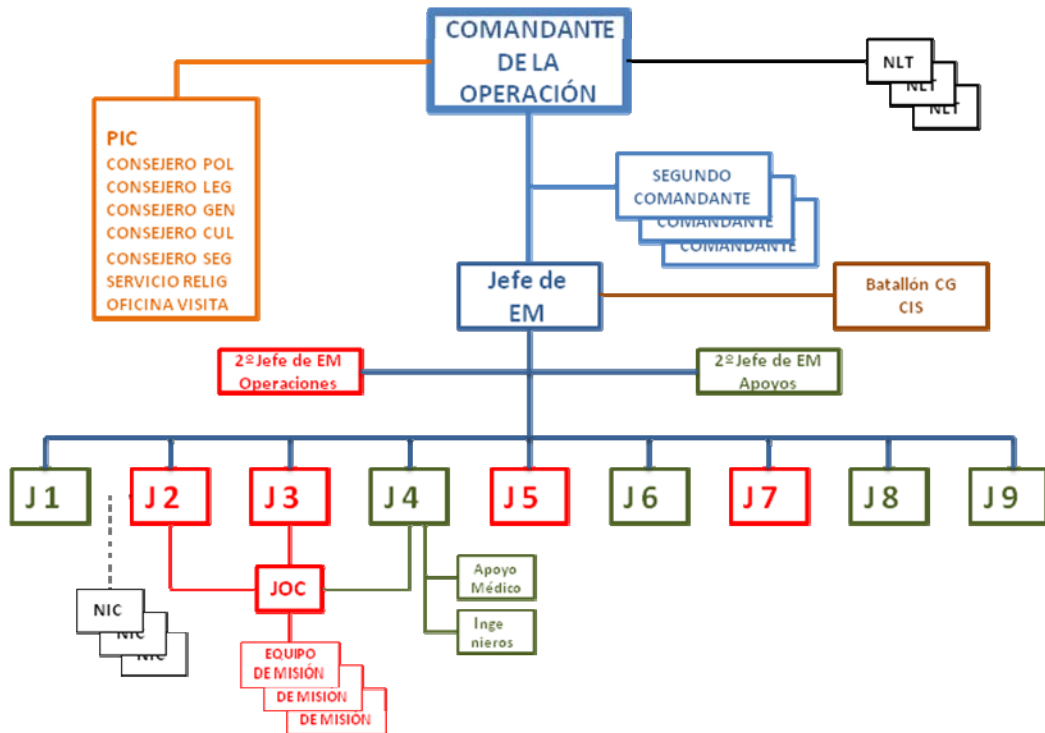


FIGURA 4. POSIBLE ESTRUCTURA DEL CG EUROPEO DE OPERACIONES

Fuente: Elaboración propia

El Estado Mayor del CGEO, bajo la dependencia de su Jefe, subordinado directamente al OpCdr, puede estar constituido por las Divisiones siguientes:

J1 – Personal. Encargada del control y administración de los recursos humanos del CG, incluido el mantenimiento y revisión de la lista de aumentos nacionales, y del apoyo al personal y sus familias.

J2 – Inteligencia. Encargada de recopilar inteligencia procedente del escalón superior, de la fuerza desplegada en el terreno y otras fuentes (SEAE, Centro de Satélites, OTAN, etc.) y elaborar inteligencia de nivel operacional para el planeamiento y conducción de las operaciones, proporcionando al OpCdr alertas tempranas, descripción de la situación, estimaciones predictivas relevantes, y evaluación del contexto estratégico. Contribuye, junto con J3 a la activación del Centro de Operaciones Conjunto.

J3 – Operaciones. Dirige y controla el desarrollo y ejecución de las operaciones en

curso, informa al OpCdr sobre la situación y las opciones posibles. Prepara modificaciones del OPLAN si son necesarias, y planes complementarios. Activa el Centro de Operaciones Conjunto (COC o JOC en sus siglas en inglés), junto con J2 y con el apoyo del resto de las secciones, desde donde se sigue la situación y se dirigen las operaciones.

Será necesario establecer en el JOC Equipos de Misión, tantos como operaciones se estén llevando a cabo simultáneamente, de modo que cada uno de ellos sea responsable del seguimiento y conducción de una operación concreta, aunque lógicamente puedan y deban compartir todos los recursos del CG. En estos Equipos de Misión se integrará al menos un representante de J2 y otro de J4, aunque en algunos casos no necesiten dedicación exclusiva, así como de otros apoyos (helicópteros, comunicaciones) que se consideren necesarios.

J4 - Logística. Coordina el apoyo logístico a las operaciones en colaboración con los Estados participantes que son los responsables directos del apoyo logístico a sus fuerzas, optimizando las capacidades conjuntas y combinadas, especialmente en las funciones que pueden tener una dimensión multinacional, como apoyo médico, transporte, ingeniería y abastecimientos esenciales como agua y combustible.

J5 – Planes. Lleva a cabo el planeamiento avanzado, genérico y de contingencia, en colaboración con el escalón superior. Elabora el planeamiento de crisis, incluido el CONOPS y el OPLAN, en coordinación con J2, J3 y J4, y una vez que la operación está en marcha se dedica a operaciones futuras, dejando en manos de J3 el planeamiento ulterior de las operaciones en curso. Elabora la política del OpCdr en sus relaciones con otras estructuras de la UE, y organizaciones internacionales militares o civiles.

J6 – Sistemas de Información y Comunicación (CIS). Asegura la llegada y distribución de la información y la comunicación por canales seguros del OpCdr con sus Mandos subordinados, y sus relaciones de coordinación, a través de los sistemas CIS del CG.

J7– Ejercicios y Doctrina. Prepara y dirige, cuando es posible y conveniente, ejercicios dirigidos a la preparación de operaciones de la UE, tanto de Puestos de Mando como de fuerzas, y distribuye doctrina militar y procedimientos operativos estandarizados para incrementar la interoperabilidad de las unidades militares europeas.

J8– Presupuesto y Administración. Elabora la documentación que está asignada al OpCdr en el marco del mecanismo Athena, prepara propuestas para el Comité Especial, y hace un seguimiento de los gastos comunes de las operaciones.

J9 – Relaciones externas. Apoya al OpCdr en sus relaciones con otras organizaciones internacionales, militares y civiles, con organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y sociedad civil, así como en su caso relaciones con autoridades de los países en los que se llevan a cabo las operaciones.

El Jefe de Estado Mayor podrá estar auxiliado en sus funciones por dos subjefes, uno para Operaciones, que coordinará J2, J3, J5 y J7, y otro para Apoyos que coordinará J1, J4, J6, J8 y J9, aunque todas las Divisiones dependen orgánicamente del Jefe de EM.

Como hemos dicho antes, pueden existir también en el Estado Mayor módulos que se activan o no dependiendo de las responsabilidades que asuma el OpCdr en las operaciones en curso, como por ejemplo, de apoyo médico, de ingeniería, o de operaciones especiales.

Además del Estado Mayor general descrito aquí, el OpCdr requiere un Estado Mayor especial que puede incluir un Consejero Político (POLAD), un Consejero Legal (LEGAD), un Consejero de Género, un Consejero Cultural, un Consejero de Seguridad y Policía, Jefes de Servicios religiosos, una Oficina de Visitas, y – sobre todo – un Centro de Prensa e Información (PIC) para su relación con los medios.

La sostenibilidad del CG, a la que aludíamos en las características principales, requiere la existencia de una unidad, tipo Batallón, que se ocupe de operar los Sistemas de Información y Comunicaciones, y asuma el mantenimiento técnico, el apoyo al personal y la seguridad. Esta Unidad podría depender directamente del Jefe de EM.

En el Cuartel General se integrarán asimismo los Equipos Nacionales de Enlace (NLT) de las naciones participantes, miembros o no de la UE, esenciales para coordinar la operación, sobre todo en sus aspectos logísticos, y las Células Nacionales de Inteligencia (NIC), que se integran en J2, y son esenciales para el intercambio de inteligencia entre las capitales y el CGEO.

#### **6.4. Los enlaces del CGEO**

Además de estos equipos y células de enlace de las naciones participantes en las operaciones, que se integran en el CGEO, es necesario establecer otros enlaces con organizaciones y actores involucrados directa o indirectamente para facilitar la necesaria coordinación y colaboración. Estos enlaces existirán a todos los niveles, tanto en el superior, el político-estratégico, como en el subordinado, el CG de la Fuerza desplegado en el terreno. Normalmente se establecerán en la fase de planeamiento, para tener en cuenta diversos intereses y aportaciones.

En el caso del CGEO, los enlaces serán de dos tipos: con entidades y estructuras de la UE y con actores u organizaciones externos. Entre los primeros estarán normalmente los EM, la Comisión Europea, el CMUE, el EMUE, La Dirección de Control de Crisis y Planeamiento y el Centro de Situación e Inteligencia del SEAE, el Centro de Satélites de la UE, los Representantes Especiales de la UE en los países donde se lleven a cabo operaciones, y el Comité de Contribuyentes (CoC) formado por las naciones que participan. Especial atención merece el enlace con la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC) que trataremos con detalle más adelante.

En el apartado de enlaces con actores externos, podrían estar incluidos las naciones anfitrionas (host nation), los países contribuyentes no miembros de la UE, los OpCdr de otras operaciones de la PCSD, en el caso de que se mantuvieran los actuales después de la constitución del CGEO, y Organizaciones Internacionales como NNUU o la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, cuando estén involucradas en la crisis, aunque estos enlaces pueden ser establecidos en un nivel superior.

En particular, será imprescindible el enlace con la Estructura de Mandos de la OTAN, que se establecerá a través de equipos de enlace del CGEO en el CG de SHAPE en Mons (Bélgica), y de éste CG en el CGEO, para coordinar las operaciones de ambas organizaciones, recabar los apoyos necesarios e intercambiar inteligencia dentro de los límites impuestos por los EM y la OTAN

#### **6.5. Volumen**

El número de efectivos permanentes del CGEO, y del personal de aumento a su disposición para hacer frente a necesidades sobrevenidas, dependerá, como

hemos dicho anteriormente, del nivel de ambición que adopten los EM en el Libro Blanco de la de la defensa europea, el cual nos indicará el número y entidad de las operaciones que se pueden llevar a cabo simultáneamente en el marco de la PCSD. Por ejemplo, si tomamos como referencia el nivel de ambición establecido por la Declaración sobre el Refuerzo de la PESD, de diciembre de 2008, el CGEO debería ser capaz de dirigir simultáneamente (sin contar con las misiones puramente civiles): dos operaciones importantes de estabilización y de reconstrucción, con un componente civil adaptado, apoyada por un máximo de 10.000 hombres durante al menos dos años; dos operaciones de respuesta rápida por un período limitado, utilizando en particular los BG de la UE; una operación de evacuación urgente de ciudadanos europeos (en menos de 10 días); una misión de vigilancia /prohibición marítima o aérea; y una operación civil y militar de ayuda humanitaria que pueda prolongarse hasta 90 días.

Actualmente, la UE solo tiene activas, además de Althea - dirigida desde el CG OTAN de SHAPE -, dos operaciones militares de carácter ejecutivo: EUNAVFOR Somalia (Atalanta) y EUNAVFOR Med, dirigidas respectivamente por los OHQ de Northwood y de Roma. Las otras tres, EUTM Mali, EUMAM RCA, y EUTM Somalia, carecen de OHQ y son dirigidas directamente por el COPS, a través del CMUE, apoyado por el EMUE. En total hay ahora cerca de 400 personas involucradas directamente en la dirección de estas operaciones, entre SHAPE, Northwood, Roma y el EMUE, pero en cualquier momento puede surgir una nueva operación, dentro del nivel de ambición descrito, que requiera la activación de otro OHQ o del OpsCen del EMUE.

La plantilla permanente debería ser elaborada por el EMUE en coordinación con los EM y remitida al CMUE para que la ratifique y la mande, a través del COPS, al Consejo para que sean los EM los que la aprueben. Podrá ser revisada bienalmente o cuando los EM lo consideren necesario, para lo que se empleará el mismo mecanismo que para su aprobación, pero contando con el asesoramiento del propio CGEO.

Desde un punto de vista exclusivamente orientativo, a falta de una decisión de los EM, se podría estimar que el CGEO podría cumplir con sus funciones permanentes (planeamiento), y de conducción de operaciones, a un nivel similar al actual, con una plantilla de entre 400 y 500 personas, de las cuales la mitad deberían ser Oficiales de EM de los tres ejércitos. A ellos habría que añadir los efectivos del Batallón del CG, incluidos los encargados del CIS, que podrían

ascender a otras 500 o 600 personas. Es decir, en total, las necesidades permanentes ascenderían a unas 1.000-1.100 personas, sin contar con las de la CPCC de las que luego hablaremos.

También será necesario establecer una lista de personal de aumento, aprobada por los EM, que se mantendrá en una base de datos revisada y actualizada periódicamente, para reforzar el CGEO si la plantilla permanente no puede hacerse cargo de todas las operaciones en curso. Los integrantes de esta lista podrían ser destacados escalonadamente por periodos cortos de tiempo al CGEO para que se familiaricen con sus procedimientos. Parte de ellos podrían estar organizados en módulos de diferentes especialidades o funciones, que podrían ser activados e incluidos en el CGEO cuando las necesidades operativas lo demandaran. La base de datos deberá ser mantenida y actualizada por el propio CGEO con el conocimiento del CMUE y del EMUE.

## **6.6. Ubicación e instalaciones**

La ubicación del CGEO tendrá que ser decidida lógicamente por el Consejo. Ha habido ya algunas sugerencias informales de que podría ser establecido tomando como base uno de los OHQ ofrecidos por los EM, por ejemplo el de Mont Valérien, en Francia. No obstante, parece evidente que su mejor ubicación sería Bruselas por la proximidad física con las estructuras del nivel político-estratégico, con la sede de la AR y del Consejo, con quienes el OpCdr tendrá que tratar necesariamente, lo que requerirá en muchas ocasiones su presencia.

Esto no quiere decir que se sitúe físicamente junto a las estructuras político-estratégicas, ni que pueda aprovechar sus instalaciones actuales. Tanto por su volumen, como para facilitar su acción autónoma y evitar interferencias entre escalones, deberá tener una ubicación propia en una instalación adecuada a sus propósitos, incluyendo en el mismo complejo, si es posible, el acuartelamiento del Batallón del CG.

La instalación que acoja el CGEO tendrá que contar con todos los medios necesarios para su actividad, especialmente los sistemas de información y comunicaciones (CIS) que le permitan ejercer el Mando y Control en zonas geográficas alejadas y dispersas con los imprescindibles niveles de seguridad, así como un Centro de Situación propio, suficiente para dirigir varias operaciones simultáneamente, en el que se ubicaría el JOC y otros servicios auxiliares.



## **6.7. El Comandante de las Operaciones**

El Comandante de una operación (OpCdr) de la UE, es designado por el Consejo cuando se aprueba la Directiva Militar Inicial (IMD), otorgándole el Mando operativo (OPCOM) o el control operativo (OPCON) de las fuerzas que los EM y, en su caso, las naciones participantes no miembros de la UE, ponen a su disposición mediante la Transferencia de Autoridad (TOA). Actualmente, la IMD designa también el OHQ que debe auxiliar al OpCdr, dentro de las posibilidades existentes, que ya hemos descrito.

Una vez que exista el CGEO, esta designación de OHQ será lógicamente innecesaria. Pero podría seguir produciéndose, si el Consejo así lo decidiese, la designación de un OpCdr para cada operación, que debería ser apoyado por el CGEO en el cumplimiento de sus competencias. No obstante, es evidente que esta no sería la mejor solución, considerando que siempre hay operaciones simultáneas, pues un mismo CG teniendo que apoyar a diversos OpCdr al mismo tiempo sería realmente disfuncional y causaría muchos problemas. Por ello, es mejor que el Consejo designe, durante el tiempo que se determine, a un OpCdr para todas las operaciones en curso, que sería además el Jefe del CGEO, del mismo modo que el Comandante de las misiones civiles lo es al mismo tiempo de la CPCC y asume el mando de todas las que se están llevando a cabo.

Para poder dirigir simultáneamente todas las operaciones en curso, el OpCdr podría apoyarse en Segundos Comandantes, que estarían de forma permanente en el CGEO o serían nombrados específicamente para auxiliar al OpCdr en el mando de una operación determinada. Cada uno de estos Segundos Comandantes podría coordinar una de las operaciones en curso, haciendo un seguimiento del trabajo del Equipo de Misión correspondiente y asesorando al OpCdr, sin perjuicio de las responsabilidades del Jefe de EM, el Subjefe de EM para Operaciones y el Jefe de J3

## **6.8. La coordinación civil-militar**

Una de las cuestiones que se plantean con la constitución del CGEO es si las misiones civiles (las más numerosas de la PCSD) deberían ser también planeadas y dirigidas desde este CG, lo que produciría una concentración de recursos, y por ende un ahorro, además de facilitar una integración civil-militar muy importante

para la PCSD, que combina ambos aspectos.

No obstante, aunque puedan converger en una tarea determinada, o en una zona geográfica, son dos campos muy diferentes. Ni los policías o agentes de aduanas pueden controlar las operaciones militares, ni los militares deben planear o dirigir misiones relativas al Estado de derecho. No sería bueno, por ejemplo, que un OpCdr militar fuera responsable de las misiones civiles. De hecho, existe ya un Comandante de las Operaciones Civiles (CivOpCdr), que las dirige apoyado por la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC), una especie de EM civil especializado en el tipo de misiones que lleva a cabo la UE, y funciona perfectamente, si bien con una tarea múltiple y voluminosa – 12 misiones en curso con características y tareas muy diversas – para la limitada entidad de la CPCC, unas 60 personas.

Es necesario buscar un arreglo que permita optimizar los recursos, y facilite la coordinación civil-militar, manteniendo la autonomía de cada línea de mando. La solución podría consistir en yuxtaponer la CPCC y el CGEO en las mismas instalaciones, de modo que se cree una sinergia entre ambas estructuras, y cada una pueda aprovechar lo que necesite de la otra en cada ocasión concreta. Podrían compartir el centro de situación del CGEO y la inteligencia que ambas partes obtuvieran. Además, el CGEO aprovecharía la experiencia de la CPCC en los aspectos civiles y de seguridad para el planeamiento y conducción de las operaciones militares, y la CPCC podría aprovechar muchas de las capacidades del CGEO, por ejemplo en el campo de la logística o de las comunicaciones, sin necesidad de disponer de especialistas propios. Las operaciones civiles-militares se asignarían a una de las dos cadenas de Mando, apoyada por la otra, y se planearían y dirigirían en común, lo mismo que se gestionarían la coordinación y los apoyos mutuos sobre el terreno cuando una operación militar y una civil coincidan en la misma zona, como es el caso de Somalia actualmente. Los posibles problemas entre ambas estructuras se resolverían por contacto directo entre el OpCDR y el CivOpCdr, o, en último caso, por el escalón superior, que es el COPS.

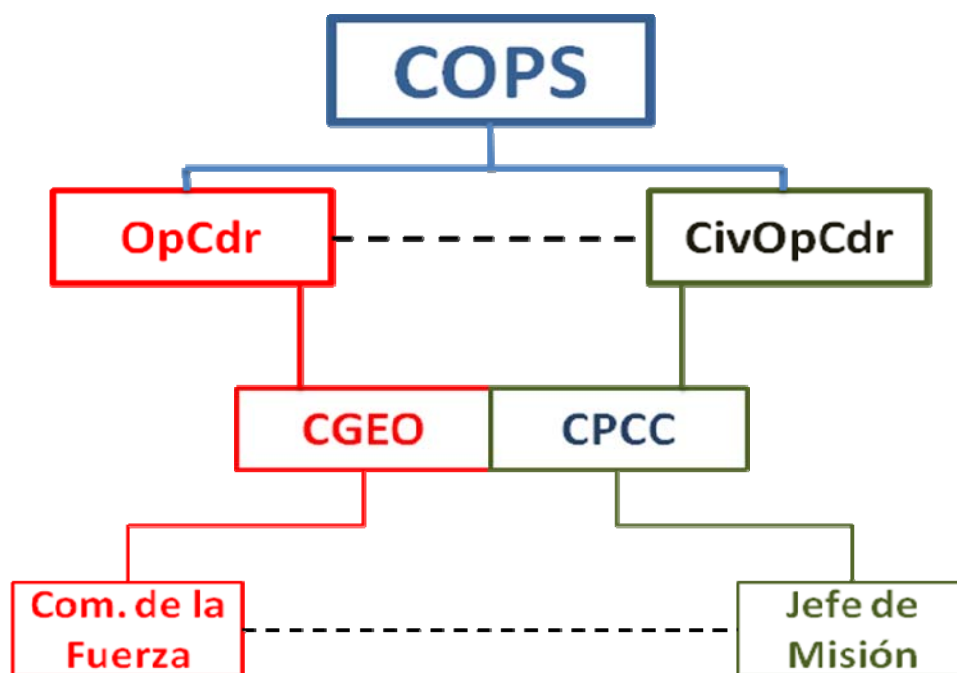


FIGURA 5. COORDINACIÓN CIVIL-MILITAR

Fuente: Elaboración propia

La coordinación civil-militar es imprescindible en todos los niveles de la PCSD. En el nivel político estratégico, se llevará a cabo en la Dirección de Control de Crisis y Planeamiento, y entre ésta y el EMUE. En los casos de coincidencia geográfica, se requerirá también una coordinación sobre el terreno entre el Comandante de la Fuerza de la operación militar y el Jefe de Misión civil, si es necesario a través de destacamentos de enlace, y de ambos con el Representante Especial de la UE, si lo hubiera.

### 6.9. La posición de España en relación al CGEO

La constitución del CGEO puede proporcionar a España ciertas ventajas de carácter político y militar, que deben ser tenidas en consideración a la hora de tomar una decisión nacional a este respecto. En primer lugar hay que tener en cuenta que la aportación española a su estructura podría ser significativa, dada la experiencia acumulada por nuestro personal en CG multinacionales, tanto de la estructura de Mandos de la OTAN, como de niveles inferiores, en el CG del Eurocuerpo o el Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad de Bétera, que pueden adaptarse a trabajar en el nivel del CGEO. En retorno, la experiencia adquirida por este personal en el CGEO sería muy útil para aplicarla a nuestras

estructuras de Mando nacionales como el Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa.

Por otra parte, dado que España no ha ofrecido a la UE ningún OHQ, está actualmente en segunda línea, en lo que se refiere a la PCSD, respecto a los países que sí lo han hecho (Alemania, Francia, Grecia, Italia y Reino Unido) y que han obtenido el mandato de dirigir alguna de las operaciones. La creación del CGEO permitiría a España colocarse en igualdad de condiciones con el resto de Estados Miembros, e incluso asumir eventualmente responsabilidades importantes si se opta, o se obtiene por rotación, algún puesto relevante, incluido el de OpCdr.

Finalmente, y lo que es más importante, la creación del CGEO daría un importante impulso a la PCSD, la haría más visible y –sobre todo– más eficaz, proporcionándole mayor capacidad de reacción rápida ante crisis que pueden estallar en cualquier momento y provocar un riesgo directo o indirecto para nuestro país. Todo lo que contribuya a mejorar la PCSD es bueno para España, especialmente en un momento en que el nivel de inseguridad aumenta en nuestro entorno geográfico. España ha apoyado siempre el desarrollo de la PCSD como un vector importante de la convergencia política y económica que debe conducirnos a una UE más fuerte y más solidaria. El CGEO reforzará la PCSD y abrirá el camino a una Europa de la Defensa, que haría más seguro a nuestro país. España debe apoyarlo sin reservas y promoverlo, junto con otros Estados Miembros favorables como Francia, hasta que se convierta en una realidad.

# Últimos documentos de trabajo publicados

78/2015. **Una Rusia más europea para una Europa más segura: Propuestas para una nueva estrategia de la Unión Europea hacia Rusia.** Javier Morales, coord.

78\*/2015. **A More European Russia for a More Secure Europe: Proposals for a new European Union strategy towards Russia.** Javier Morales, coord.

77\*/2014. **The New European Parliament: towards economic recovery.** Michael Dauderstädt, José Enrique de Ayala, Vicente Palacio, Domenec Ruiz Devesa

76/2014. **El papel de España en la seguridad marítima del mediterráneo occidental.** Francisco J. Ruiz González.

75/2014. **La Unión Bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014.** Ángel Berges Lobera, Emilio Ontiveros Baeza, Francisco José Valero López.

74/2013. **La industria de defensa en España y sus capacidades tecnológicas.** Constantino Méndez, Manuel García Ruiz, Jaime Denis Zambrana y Francisco de Argila Lefler

73/2013. **La gestión de crisis en España. Una propuesta de renovación ante la revisión de la Estrategia Española de Seguridad.** Álvaro Frutos Rosado

72/2013. **El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada.** Bernardo Navazo López

71/2012 **La Unión Bancaria desde una perspectiva española.** Angel Berges Lobera, Emilio Ontiveros Baeza, Francisco José Valero López

70/2012 **Reforma fiscal y nuevo modelo de desarrollo de América Latina: los casos de Perú y Colombia.** Domingo Carbajo Vasco

69/2012 **Cooperación civil-militar y multilateralismo en las operaciones de paz.** Amparo Tortosa Garrigós

68/2012 **La política española de cooperación al desarrollo hacia África. Recomendaciones para afrontar los retos pendientes.** Miguel Ángel Lombardo, Érika María Rodríguez Pinzón

67/2012 **España en el océano de donantes en Senegal: ¿Sólo un socio más?** Fátima de Valcárcel , Hadji Malick Cissé

66/2012 **Avances y retos de la Ayuda Oficial al Desarrollo en Malí. La Cooperación Española desde 2005.** Fátima de Valcárcel , Hadji Malick Cissé

Para descargar los documentos de esta colección en PDF:

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo>