

CAPACIDADES DE LA OTAN CONTRA CAPACIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA

David Andrés Menárguez

Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado». UNED

Sumario

Desde su creación, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha sobrevivido a importantes cambios mundiales. Para lo cual, ha sido determinante su capacidad de adaptación a las nuevas situaciones. Actualmente, está inmersa en un proceso de transformación con la finalidad de adecuar sus estructuras a las nuevas amenazas. El eje de esta transformación radica en conseguir las capacidades militares necesarias para combatir al nuevo enemigo. Con tal fin, se desarrolló el Proceso de Planeamiento de Defensa (DPP), con el que la Alianza pretende asegurarse que los Estados miembros asignarán, cuando sea requerido, fuerzas con las capacidades suficientes, para cumplir su misión.

En este sentido, la NFR (*NATO Respond Force*) pretende ser un campo de experiencias donde, no sólo se compruebe la eficacia de las nuevas capacidades desarrolladas, sino además se detecten las carencias de los aliados.

Otro protagonista mundial es la Unión Europea, que cada vez tiene más peso en el panorama geoestratégico global. Sin embargo, necesita dotarse de las suficientes capacidades militares para llegar a ser un actor de primer orden. En su afán de adquirir dichas capacidades, ha desarrollado un proceso de planeamiento similar en muchos aspectos al de la OTAN, en el que también tiene un gran peso la detección y evaluación de las carencias de capacidades.

Al igual que la OTAN, la Unión también tiene su propia unidad de respuesta rápida, el *Battlegroup*. Con éste, se pretende dar una primera respuesta a una situación de crisis, y de forma similar que su homóloga, detectar carencias existentes en los ejércitos de los Estados miembros.

En definitiva, ambas Organizaciones poseen procedimientos y sistemas para dotarse de las capacidades necesarias con las que hacer frente a sus amenazas. Este desarrollo de capacidades no es responsabilidad de la organización propiamente dicha, sino que corresponde a los países miembros adquirir dichas capacidades.

Teniendo en consideración que las naciones que las forman son las mismas en un 85%, parece lógico que el desarrollo de las capacidades sea un proceso coordinado y complementario entre ambas Organizaciones. Sin embargo, se han detectado aspectos de la relación entre la Alianza y la Unión Europea, que se exponen en este trabajo, que parecen indicar que ésta no es la verdadera realidad.

Prefacio

Tanto la Unión Europea como la OTAN se encuentran inmersas en un proceso de cambio y transformación, motivado por el cambio de la situación estratégica y de la amenaza. Esto ha motivado que los sistemas de planeamiento de fuerzas de ambas Organizaciones hayan evolucionado, para lograr unos métodos capaces de desarrollar las capacidades necesarias con las que afrontar la nueva situación.

El objeto de este trabajo, es analizar, desde una óptica española, el proceso de planeamiento de capacidades que se realiza en el seno de la Alianza Atlántica y la Unión Europea. Para ello, ha sido necesario indagar y profundizar en los sistemas de detección de las carencias en cuanto a capacidades se refiere, y de esta forma estudiar la cooperación existente entre ambas Organizaciones en el proceso de adquisición de las capacidades. Finalmente, se razona si los actuales procesos en los que están inmersas las dos Organizaciones son complementarios, y por tanto buscan evitar duplicidades, o por el contrario, son competidoras e intentan conseguir sus propias capacidades.

A lo largo de este artículo, se vierten reflexiones que tratan de clarificar la realidad de las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea respecto al desarrollo de capacidades y las implicaciones de dichas relaciones. Como elemento de aplicación de las capacidades desarrolladas se analizarán, tanto el *Battlegroup* de la Unión Europea, como la NRF de la OTAN, así como sus posibles escenarios de actuación y su futuro más inmediato.

Introducción

Lo primero y fundamental es aproximar la OTAN y la Unión Europea, organizaciones entre las que ahora existe una cierta distancia. Si las dos están trabajando para los mismos fines, en las mismas zonas, y están integradas, en el 70 o 80%, por las mismas naciones, parece lo natural que estén coordinadas en sus esfuerzos por la paz y la seguridad. El que ambas se relacionen bien sólo generará beneficios.

General de Ejército DON FÉLIX SANZ ROLDÁN (1)

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 no sólo demostraron lo vulnerable que puede llegar a ser Occidente, sino que mostraron la complicada situación por la que está pasando el mundo. Un grupo terrorista que nació en Arabia Saudí, se entrenó en Afganistán y planeó sus atentados en Europa, estrelló un avión en Estados Unidos. Ante este panorama, no parece descabellado pensar que la amenaza más importante a la que nos enfrentamos sean las acciones de los grupos terroristas y la proliferación de armas de destrucción masiva. Sin embargo, los conflictos locales y regionales y los problemas humanitarios no se pueden descartar como amenaza por su posible evolución y las consecuencias que puede tener éstas. Esta situación hace, que tanto la OTAN como la

(1) Palabras del jefe del Estado Mayor de la Defensa en el artículo «Es fundamental aproximar la OTAN y la Unión Europea», *Revista Española de Defensa*, p. 9, noviembre de 2007.

Unión Europea, necesiten emprender una adaptación de sus estructuras militares y de los recursos de seguridad y defensa compartida.

La OTAN, inmersa en un proceso de transformación de sus estructuras y capacidades, busca adaptarse a estas nuevas amenazas y continuar siendo la organización de defensa más importante. Con un liderazgo que nadie duda pero que necesita ser reforzado día a día, no se puede permitir un fallo (2), el cual mermaría su credibilidad y le restaría capacidad de asumir nuevos retos. En este contexto, el Departamento de Defensa de Estados Unidos, en el año 2002, propuso contar con la colaboración más directa de sus aliados europeos para el desarrollo de capacidades de combates de alta intensidad, ya que en el año 1999 en Kosovo se había visto la gran diferencia existente entre los dos lados del Atlántico. Por tanto, el proceso de transformación pretende que estas capacidades, necesarias para afrontar los nuevos conflictos, sean distribuidas de forma equitativa entre los ambos lados.

Además, la OTAN ha observado que sus operaciones necesitan una aproximación global, en el sentido de los recursos. El factor militar es indispensable para garantizar la seguridad, pero la reconstrucción que implican los nuevos escenarios también exige el concurso de otras fuerzas civiles (3). La colaboración con otras organizaciones en el desarrollo de capacidades resulta imprescindible. La Unión Europea está pasando de ser una organización meramente económica a otra, en la que cada vez más pretende ser un actor de primer orden en relación a su seguridad y defensa. Del mismo modo, busca hacerse un hueco en la gestión de crisis de forma autónoma sin la necesaria ayuda de la OTAN, que desde el punto de vista civil y policial está avanzado, pero que en el lado militar todavía no está lo suficientemente afianzado.

No cabe duda, que la Unión Europea debe ser un actor principal en la estrategia global, pero su nivel de cohesión política todavía no alcanza los niveles deseables para identificar una única estrategia de la Unión Europea en política exterior. Esto hace que sea difícil llegar a acuerdos ante cualquier crisis o conflicto. Hace años, esta multiplicidad de estrategias se traducían en el terreno militar, de forma que la coordinación de esfuerzos era muy precaria, y las capacidades militares eran más un mosaico de aportaciones nacionales que una verdadera fuerza coherente. En este sentido, la Unión Europea ha creado procedimientos y estructuras para coordinar sus esfuerzos, siendo la Agencia de Defensa Europea (AED) su elemento más representativo (4).

En este panorama, el presente trabajo pretende analizar cuáles son los procedimientos de ambas Organizaciones en el proceso del desarrollo de capacidades militares, así como llegar a determinar el nivel de cooperación entre ambas para no duplicar esfuerzos. Aunque la cooperación OTAN-Unión Europea se remonta a mediados de los años noventa en el oeste de los Balcanes, no fue hasta algunos años más tarde cuando, en

(2) El secretario general de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, en una entrevista para la *BBC* dijo: «La OTAN no puede permitirse fracasar en Afganistán. Las consecuencias del fracaso de la misión serían un aumento del terrorismo en las principales capitales occidentales.»

(3) BARDAJÍ, Rafael, analista del Grupo de Estudios Estratégicos: *¿Hacia un nuevo concepto estratégico de la OTAN?*, p. 4, Madrid, septiembre de 2007.

(4) WEIS, Alexander, director ejecutivo de la AED: palabras de introducción al *European Parliament Subcommittee on Security and Defence*, 10 de enero de 2008.

la Cumbre de la OTAN (Washington, 1999) y el Consejo Europeo de Niza (año 2000), se sentaron las bases de la cooperación entre las dos Organizaciones. La formalización de esta asociación estratégica entre la Unión Europea y la OTAN se estableció el 16 de diciembre de 2002, a través de la Declaración OTAN-Unión Europea sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Finalmente, en ambas Organizaciones, el desarrollo de capacidades está ligado, entre otras actuaciones, a la creación de unidades de respuesta a situaciones de crisis. En el caso de la OTAN, la NRF y en el caso de la Unión Europea el *Battlegroup*. En ambos, parece que el desarrollo de las necesarias capacidades va ligado a la creación de unidades de repuesta rápida. No sólo se busca el desarrollo de una formación militar con muchas, variadas y avanzadas capacidades, sino que además esta unidad sea rápidamente desplegable. La rapidez será la clave del éxito de la operación. En definitiva, se busca solucionar las crisis en sus fases iniciales, para evitar que éstas evolucionen a otro tipo de conflictos.

Desarrollo de capacidades en la Unión Europea

El continuo y progresivo fortalecimiento económico y político de Europa, ha llevado a que ésta deje de ser una alianza meramente económica y que necesite, cada vez más, de una capacidad propia en el campo militar, reduciendo la dependencia defensiva de Estados Unidos en el marco de la OTAN.

Las misiones de *Petersberg* supusieron la primera definición del nuevo entorno estratégico de Europa. Éstas suponían una decidida ambición de intervenir en misiones humanitarias, de rescate, de mantenimiento de paz, y otras genéricas, como la gestión de crisis por fuerzas militares.

La inacción de los países europeos ante los conflictos de los Balcanes y el genocidio de Ruanda, llevaron a Europa al Tratado de Ámsterdam (1996), en el cual se buscaba una mayor definición de las capacidades de la Unión respecto a la gestión de crisis. La Cumbre de Saint-Malo (1998) también supuso un nuevo paso en el desarrollo de las capacidades. Sin embargo, el paso más importante en el desarrollo de las capacidades militares autónomas en Europa fue dado en el Consejo Europeo de Colonia (1999), en donde se impulsó de forma definitiva la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD). La estructura de mando de la Unión Europea quedó definida con la creación del Comité Político y de Seguridad (COPS), del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE). De este modo, en caso de crisis será el COPS el que mantiene el control político y directo de las fuerzas europeas desplegadas, el CMUE es el encargado de proporcionar el necesario asesoramiento militar al COPS para conducir las operaciones, mientras el EMUE realiza el apoyo necesario para llevar a cabo el planeamiento y la toma de decisiones.

Los Objetivos Globales

El origen y desarrollo del concepto de respuesta rápida de la Unión para la gestión de crisis fueron los denominados Objetivos Globales. La característica de los que hasta

ahora se han desarrollado (Objetivo Global 2003, Objetivo Global 2008 y Objetivo Global 2010) ha sido la definición de unos límites temporales para que la Unión se dote de ciertas capacidades. En este sentido, íntimamente ligado al desarrollo de estos Objetivos se encuentra el desarrollo de las necesarias capacidades militares que permitan alcanzarlos. De los tres Objetivos, el del 2008 apenas supone un paso importante en el desarrollo de capacidades militares(5).

OBJETIVO GLOBAL DE HELSINKI 2003

El Objetivo Global 2003 (HHG 2003, *Helsinki Headline Goal* 2003 u Objetivo Global de Helsinki 2003) se adoptó durante el Consejo Europeo de Helsinki (1999). Fue el primero y, por lo tanto, el que supuso el desafío inicial para las ambiciones militares de la Unión. La finalidad era proporcionar a la Unión Europea, antes del 2003, las capacidades que le permitieran intervenir militarmente y de forma autónoma en las situaciones de crisis contempladas por las misiones *Petersberg*. En cierto modo, los países europeos pretendían alcanzar una mínima capacidad de intervención militar, para lo cual, esta fuerza debería contar con ciertas capacidades (mando y control, inteligencia, apoyos, etc.) que garantizaran su autonomía y supervivencia.

En este mismo Consejo, también se decidió la convocación periódica de Conferencias de Compromiso de Capacidades (CCC) y Conferencias de Mejora de Capacidades (CIC), para evaluar el seguimiento y la consecución de las metas propuestas. Estas dos Conferencias constituyen los primeros elementos de la Unión Europea para coordinar la adquisición de capacidades de los Estados miembros.

ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD (EES)

La EES (2003) supuso un importante hito en el camino del afianzamiento de la PESD, y por ende de dotarse de las capacidades que le permitieran una respuesta rápida ante crisis. Era la primera vez que Europa mostraba su voluntad de poseer una estrategia propia que le permitiese influir en el resto del mundo sin contar con el apoyo de Estados Unidos. Sin embargo, en ningún momento este nuevo concepto de defensa buscaba romper la cohesión de la OTAN. Más bien, se buscaba estrechar los lazos con los aliados norteamericanos (6).

Declaraciones (7) como:

«Tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente» o «en los Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden, e instrumentos humanitarios para hacer frente a la crisis inmediata.»

(5) HORCHE MORENO, Prudencio: *Concepto de respuesta rápida en la Unión Europea del Objeto Global de Helsinki a los grupos de combate*, p. 11, Madrid, 2007.

(6) EES: Documento «Una Europa segura en un mundo mejor», Bruselas, 12 de diciembre de 2003: «La relación transatlántica es insustituible. Actuando juntos, la Unión Europea y Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo. Nuestro objetivo ha de ser una asociación eficaz y equilibrada...».

(7) Declaraciones del alto representante de la PESD en el Documento titulado «Una Europa segura en un mundo mejor», Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

Demuestran la clara intención de desarrollar una capacidad de intervención y que más tarde se materializó en los *Battlegroups*. El último párrafo muestra además, los posibles campos de actuación del *Battlegroup*.

OBJETIVO GLOBAL 2010

Las importantes carencias detectadas en el HHG 2003 y las nuevas perspectivas con las que se ha dotado Europa a raíz de la definición de la EES, hicieron que el Consejo Europeo, de junio de 2004, asumiese que no se había alcanzado el Objetivo marcado en 1999, y que se adoptase un nuevo Objetivo Global 2010.

En este caso, se buscaba dotar a Europa, no más tarde del año 2010, de las suficientes capacidades que le permitiesen responder de forma decisiva y rápida a toda la gama de misiones de gestión de crisis que contemplaba el Tratado de la Unión Europea. Un punto importante, es que la respuesta debía integrar y coordinar los aspectos civiles y militares de la crisis, para lo que se definieron los posibles escenarios de actuación, siendo éstos el punto de partida del proceso:

1. Separación de partes por la fuerza.
2. Estabilización, reconstrucción y asistencia militar a terceros países.
3. Prevención de conflictos.
4. Operaciones de evacuación.
5. Operaciones humanitarias.

Además, el Objetivo Global 2010 incluía entre otras, las siguientes acciones: creación de una célula cívico-militar dentro del EMUE, creación de la AED y el desarrollo del concepto de *Battlegroup*.

El éxito de una misión en cualquiera de los escenarios definidos pasaba por la posesión de una serie de capacidades militares, que se listaron y se constituyó el denominado Catálogo de Requerimientos 2005 (RC-05). Definidas y clasificadas las capacidades necesarias, lo siguiente fue solicitar a los Estados que aportaran los medios y fuerzas que permitirían cubrir dichas capacidades. Como resultado se obtuvo el Catálogo de Fuerzas 2006 (FC-06) en el que se enumeraban las distintas aportaciones nacionales. Sin embargo, éste no logró satisfacer todas las necesidades. La diferencia entre el RC-05 y el FC-06 se denomina Catálogo de Progreso 2007 (PC-07), que muestra las carencias de capacidades para alcanzar el Objetivo Global 2010.

El PC identifica el conjunto de áreas en las que la Unión Europea debería actuar para dotarse de las capacidades necesarias y ser coherente con sus ambiciones y metas, buscando el desarrollo del concepto de respuesta rápida y de los *Battlegroups* como uno de sus instrumentos (8).

Planeamiento de fuerza en la Unión Europea. Capacidades en la Unión Europea

El planeamiento de fuerza es un proceso por el cual, en base a los objetivos político-militares definidos a nivel político y estratégico en torno a unos escenarios de operacio-

(8) Conclusiones deducidas y elaboradas durante la entrevista con el capitán de corbeta C. Fernando Reira Berenguer, analista de la División de Estrategia y Planes del Estado Mayor Conjunto (EMACON) sobre el planeamiento de fuerzas en la Unión Europea.

nes aprobados por el Consejo, se establecen unos requerimientos de fuerzas militares, necesarias para la consecución de esos objetivos. Basándose en esos requerimientos, se les pide a los países que de forma voluntaria contribuyan con fuerzas. De la comparación de los requerimientos de fuerzas, con lo ofertado por los países, se identifican unas carencias de fuerzas. Del análisis de esas carencias, se desprenden unos riesgos operacionales en esos escenarios de actuación. El CMUE, principal órgano militar responsable de la conducción del planeamiento de fuerzas, debe decidir al final del proceso qué carencias son prioritarias, basándose en los riesgos operacionales que entrañan, y finalmente decidir cómo se deben resolver.

En el primer ciclo de planeamiento de fuerza, el primer paso fue la elaboración de un Catálogo con las Fuerzas requeridas para alcanzar el objetivo político, se denominó HGC (*Helsinki Headline Goal Catalogue*). Para completar el catálogo, los países ofrecieron fuerzas y capacidades que se recogieron en un catálogo denominado HFC (*Headline Force Catalogue*). Este primer ciclo acabó en el año 2001 con la comparación del HGC (requerimientos) y del HFC (ofertas) de la que se obtuvieron las carencias que se plasmaron en un nuevo catálogo HPC (*Helsinki Progress Catalogue*).

En el año 2001, con la finalización del primer ciclo de planeamiento de fuerzas, se inició la negociación para implantar y plasmar este proceso de planeamiento en la Unión Europea en un Documento denominado CDM (*Capability Development Mechanism*), el cual fue aprobado en el año 2003. Este sistema, similar en su mecánica al de la OTAN, se diferencia de él fundamentalmente en que la contribución es siempre de carácter voluntario y no tiene carácter periódico. No se pretende que la Organización marque la política de adquisiciones, sino que los países aporten voluntariamente lo que la Unión necesita.

El proceso descrito en el CDM comprende tres pasos principales:

1. Establecimiento de requerimientos militares para alcanzar los objetivos y compromisos nacionales para afrontarlos.
2. Control y evaluación del progreso.
3. Solución de carencias.

IDENTIFICACIÓN DE LAS CARENCIAS CAPACITARIAS

El proceso ECAP (*European Capability Action Plan*) se inició en el año 2002 y consistía en la creación de una serie de paneles, liderados por las naciones, con la finalidad de proponer posibles soluciones a las carencias de capacidades detectadas. Los paneles ECAP finalizaron su labor en marzo de 2003 y presentaron sus propuestas al CMUE y a las naciones.

En el año 2003, comenzó una nueva fase del proceso ECAP, creándose una serie de Grupos de Proyecto (ECAP PG) con la misión de desarrollar las soluciones propuestas por los paneles. Finalmente, en el Consejo de Salónica (2004), se creó la Agencia Intergubernamental en el campo de las capacidades de defensa, investigación, adquisición y armamentos, que actualmente se conoce como AED.

La AED está estructurada en un Comité Director y en cuatro Directorios. El secretario general, Javier Solana, preside las reuniones del Comité Director. Este Comité de la AED está formado por los 24 Estados miembros y un miembro de la Comisión, y es el organismo decisorio en la Agencia.

Todas sus decisiones deben de ser ratificadas por el Consejo. Este Comité se reúne al menos dos veces al año en formato de ministros de Defensa, aunque también lo suele hacer en formato de directores nacionales de Armamento.

La función más importante de la EDA es la de desarrollar las capacidades militares identificadas como prioritarias y la de aunar los esfuerzos y recursos entre los Estados Miembros participantes (pMS) en el desarrollo de las mismas. Para ello, trabaja en coordinación con el CMUE-EMUE y los pMS. Entre los objetivos que persigue están:

1. Desarrollar capacidades de defensa en el campo de la conducción de crisis. (Directorio de Capacidades).
2. Promover y realzar la cooperación europea en el campo del armamento. (Directorio de Armamento y Material).
3. Fortalecer la base tecnológica e industrial europea, y crear un mercado europeo de defensa competitivo. (Directorio de Mercado).
4. Promover la investigación orientada a la adquisición de futuras capacidades de Defensa. (Directorio de Investigación y Desarrollo).

En el año 2005, el COPS aprobó el informe conjunto AED-CMUE sobre la «Evaluación del ECAP», iniciando de esta manera la transformación del proceso ECAP. La característica más importante de esta transformación era que la mayoría de los ECAP PG tenían que migrar a un nuevo proceso integrado, pasando a formar parte de los IDT (*Integrated Development Team*), desapareciendo como tales grupos de proyecto.

Después de la transformación, el Directorio de Capacidades se organizó en áreas capacitarias. Dentro de cada una se crearon los grupos de capacidades, denominados IDT, que se identifican con las capacidades «INFORM», «COMMAND», «SUSTAIN», «DEPLOY», «ENGAGE» y «PROTECT». En cada IDT existen diferentes grupos de trabajo, que trabajan en proyectos concretos de capacidades.

El CMUE es el organismo encargado de la definición de las capacidades militares que necesita la PESD y para ello es apoyado por el EMUE y en su Grupo de Trabajo de Capacidades denominado CMUEWG-HTF (9). Actualmente, el HTF está inmerso en la función del *scrutinising* (evaluación) del proceso global de planeamiento de capacidades de la Unión Europea y que servirá para examinar las contribuciones de los pMS al RC-05. El HTF también se dedica a coordinar el trabajo de los ECAP PG que han quedado bajo responsabilidad del EMUE.

Los Battlegroups de la Unión Europea

En marzo de 2004, se presentó al Consejo Europeo la propuesta sobre los *Battlegroups*. En abril, el secretario general, Javier Solana, propuso un plan (10) para desarrollar las capacidades requeridas. En mayo del mismo año, el Consejo de Ministros aprobaba la propuesta y la integraba como parte del Objetivo Global 2010, quedando pendiente el desarrollo conceptual y señalando el 1 de enero de 2007, como fecha en que los *Battle-*

(9) Al HTF asiste regularmente un oficial de la SP MILREP UE, el cual informa al EMACON del contenido de sus reuniones.

(10) Informe del alto representante de la PESC sobre respuesta rápida del 22 de abril de 2004.

groups deberían alcanzar su Capacidad Operativa Plena (FOC). El 14 de junio del 2004, el CMUE presentó el concepto de *Battlegroup* al Consejo Europeo.

En la CCC de noviembre de 2004, los ministros de Defensa de los países de la Unión Europea confirmaron su compromiso con el nuevo concepto. Además, se consiguió alistar un total de 13 *Battlegroups* a partir de las fuerzas ofrecidas por 22 de los Estados miembros y Noruega.

También se identificaron una serie de capacidades de apoyo menores *niche capabilities* (11), que llegado el caso, podrían actuar como refuerzo de futuros *Battlegroups*.

Sin embargo, la experiencia y las lecciones aprendidas en la operación *Artemis*, ejecutada por la Unión Europea en el Congo (2003), aportaron un claro referente a la hora de diseñar el modelo de respuesta rápida de la Unión.

El *Battlegroup* se describe como el mínimo conjunto de fuerzas eficaces, creíbles, desplegables rápidamente, coherentes y capaces de llevar a cabo operaciones por sí mismo o de ejecutar la fase inicial de operaciones mayores. Se basan en unidades interarmas de entidad batallón y deben contar con los elementos necesarios de apoyo al combate y de apoyo logístico. Como cifra de referencia, se apuntó un número de efectivos que estaría comprendido entre los 1.500 y 2.200 soldados, aunque también se explica que la cantidad real dependerá finalmente del tipo de misión a ejecutar y de los cometidos encomendados. Observamos, por lo tanto, que la iniciativa de *Battlegroup* se construye sobre pequeñas unidades con una alta disponibilidad, fácilmente desplegables, y con capacidades autónomas de movilidad, apoyos y sostenimiento, aunque por un tiempo limitado.

Con la finalidad de dotar de mayor coherencia y capacidad al *Battlegroup* se desarrolló lo que el concepto denomina *Battlegroup Packaged* (12), que engloba, además del *Battlegroup* propiamente dicho, otros componentes que forman un único conjunto cohesionado y con completa capacidad de despliegue hasta el teatro de operaciones considerado:

1. Se incluye un Cuartel General de Fuerza Desplegable (FHQ) con capacidad mando y control a nivel operacional, escalón superior del *Battlegroup*, y entidad de un cuartel general de brigada.
2. Todos aquellos elementos marítimos, aéreos, logísticos o de otro tipo, que hagan posible la proyección y el sostenimiento en términos de eficacia.

MISIONES Y ESCENARIOS DE ACTUACIÓN DEL *BATTLEGROUP*

Está claro que el *Battlegroup* debe tener capacidad para actuar en todas las misiones que contempla la Unión Europea y más concretamente en los cinco escenarios detallados en el Objetivo Global 2010. El área de potencial de empleo será fuera del territorio de la Unión Europea, con un radio de actuación de referencia de 6.000 kilómetros desde Bruselas.

(11) Algunas de las *niche capabilities* ofertadas por los Estados fueron las siguientes: Chipre: Grupo de Sanidad; Lituania: Unidad de Purificación de Aguas; Grecia: Centro de Coordinación de Transporte Marítimo de Atenas; Francia: Estructura del Cuartel General de Fuerza Multinacionales y Desplegables.

(12) *The EU battlegroups and the EU Civilian and Military Cell. EU Factsheet*, febrero de 2005.

Desde su inicio, el *Battlegroup* se desarrolló para actuar de forma compatible con las NRF, como refuerzo o complemento de las mismas, o de forma independiente en aquellas áreas, situaciones o misiones que la OTAN no quisiera asumir. Sin embargo, existen voces que dicen que esto no es así y que existen duplicidades en el tipo de misiones de ambas unidades.

Por tanto, se puede decir que el *Battlegroup* está pensado para actuar en operaciones de gestión de crisis, tanto bajo mandato de la Organización de Naciones Unidas (ONU) como de otra organización, en tensas situaciones de conflicto en Estados fallidos, y en operaciones de ayuda humanitaria de urgencia.

Resolución de carencias en la Unión Europea

LA AED

La Agencia tiene como misión (13) apoyar al Consejo y a los Estados miembros para mejorar las capacidades de defensa de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la PESD en su situación actual, aunque sin afectar a las competencias de los Estados miembros en materia de defensa.

Los cometidos asignados a la Agencia son: desarrollar las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis; fomentar y mejorar la cooperación europea en materia de armamento; fortalecer la disposición de identificación del objetivo del blanco y fomentar la creación de un mercado europeo en materia de defensa que sea competitivo en el ámbito internacional, y aumentar la eficacia de la investigación y tecnología europea en el ámbito de la defensa.

Tras su creación en julio de 2004, la Agencia alcanzó la plena operatividad en el primer semestre de 2005. En su segundo año, empezó a obtener importantes resultados, como el Régimen Intergubernamental del Mercado de Defensa, el proyecto de Investigación y Tecnología de Defensa y la puesta en marcha del Plan de Desarrollo de Capacidades. Éste es el primer paso en la puesta en marcha de la Visión a Largo Plazo (LTV) de las necesidades de capacidades de defensa europeas.

Estos resultados parecen indicar que en el ámbito de las capacidades se pretende fomentar el desarrollo de capacidades claves, a través de tecnologías claves, que doten de cierta autonomía tecnológica a la industria europea respecto a la de su aliado transatlántico. Desde un estricto punto de vista, esto supone una cierta duplicidad respecto al desarrollo que está llevando la OTAN. Sin embargo, según las palabras del señor Meiriño, no se pretende competir con la Alianza, sino complementar aquellas capacidades en las que la OTAN tiene ciertas carencias.

En julio de 2006, entró en vigor, en aquellos Estados miembros que decidieron sumarse a la iniciativa, el Código de Conducta del Régimen Intergubernamental acordado en la Junta de Directiva de la AED de noviembre de 2005. La finalidad de dicho Código era fomentar la competencia en el mercado europeo de equipos de defensa. El 1 de julio de 2007, Hungría y España se adhirieron a esta iniciativa.

(13) Artículo 2 de la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, 12 de julio de 2004.

Durante la Presidencia portuguesa se continuó apoyando el desarrollo de la AED y en particular el plan de desarrollo de capacidades, la estrategia de investigación y desarrollo, y la base industrial y tecnológica de la defensa europea (14).

LA LTV

La LTV (15) establece que el Objetivo Global y la EES prevén un amplio y significativo conjunto de posibles misiones. Éstas incluyen la separación de las facciones en guerra por la fuerza, con la escala de fuerzas que se habría requerido en una invasión terrestre de Kosovo en el año 1999. También pueden abarcar las operaciones de estabilización en un estado fallido con una amenaza asimétrica. Por lo tanto, las exigencias de hoy en día de la PESD son potencialmente más profundas y completas. A la vez, establece que la gestión del conocimiento será fundamental para garantizar la interoperabilidad con los principales esfuerzos de Estados Unidos, interpretado a través de la OTAN. Pero puede ser necesario elaborar un enfoque europeo más característico en relación al nivel de ambición y carácter de la operación (por ejemplo, con un mayor énfasis en la interoperabilidad entre civiles y militares, y en el plano táctico), si bien anidado dentro del marco conceptual y normas de la OTAN. Respecto a la capacidad de lograr la rapidez de reacción, las fuerzas de los Estados miembros tendrán que operar en un entorno multinacional y multilateral, en colaboración con la Unión Europea y los no miembros de la Unión Europea, con los Estados y organizaciones nacionales e internacionales, incluida la ONU y la OTAN, e incluso dentro de coaliciones organizadas *ad hoc*.

El desarrollo de capacidades militares para la gestión de crisis es un aspecto clave para la PESD desde su comienzo. Cada seis meses, se emite un informe sobre las capacidades militares de la Unión Europea, de acuerdo con el CDM, para el seguimiento y evaluación de los objetivos y obligaciones de capacidades militares de los Estados miembros.

PLAN DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

A finales del año 2006, el Comité Director de la AED creó un grupo de trabajo denominado CDPT (*Capabilities Development Plan Team*), articulado en cuatro *Strands* y con la misión de supervisar y desarrollar la iniciativa formulada por la AED para la creación de un Plan Europeo de Desarrollo de Capacidades.

STRAND A: CONVERGENCIA HACIA EL HLG 2010

Liderado por el EUMC, está basado en el proceso hacia el HLG 2010 que culminó a finales del 2007 con la publicación del PC-07. En ésta, se reflejarán las carencias capacitarias para el año 2010 y los riesgos operacionales asociados a las mismas. El proceso sigue su curso dentro del CMUEWG-HTF. Mediante el *Assessing* se han analizado las carencias cuantitativas y cualitativas en capacidades, mientras que con el *Evaluating* se están estableciendo los riesgos que para las operaciones de la Unión Europea tienen las carencias detectadas en la función del *Assessing*.

(14) CAGRE PESD 01.

(15) Documento *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, 3 de octubre de 2006.

STRAND B: NECESIDADES FUTURAS

Liderado por la AED, con la participación del CMUE, EMUE y los pMS, realiza un análisis más detallado de las capacidades futuras a largo plazo (año 2025). Se basa en una serie de estudios de escenarios y otros relacionados con la investigación y desarrollo. Este *Strand* pretende ser la continuación del *Initial LTV*.

A lo largo del año 2007, se realizaron una serie de seminarios y «estudios específicos» para valorar cómo influenciarán las amenazas y retos a las capacidades futuras, con un horizonte al año 2025. Para esto, se ha tomado como referencia las misiones tipo, presentadas en los escenarios de actuación de la Unión Europea. En los diferentes seminarios participaron expertos nacionales en valoración de la amenaza, en capacidades y en tecnologías militares, tanto civiles como militares del Instituto de Seguridad de Estudios o de la Secretaría General. De los seminarios llevados a cabo, caben destacar: «Influencia del desarrollo tecnológico en las capacidades de los pMS y de sus adversarios potenciales» (junio de 2007); «Espectro de amenazas y retos plausibles según las misiones tipo en las operaciones de la Unión Europea» (septiembre de 2007); «Tendencias en capacidades futuras» (octubre de 2007).

STRAND C: PROGRAMAS Y PLANES DE DEFENSA

Liderado por la AED, pretende elaborar un mecanismo por el cual, los países informen a la Agencia de sus planes y programas nacionales, al objeto de identificar oportunidades de colaboración entre países. Sus objetivos principales son: mostrar el panorama de la Unión Europea en el desarrollo de capacidades y presentar oportunidades a los pMS para unificar capacidades. Para conseguir esto, la AED pretende una aproximación con dos vías. La primera, consistiría en recolectar de los pMS todos aquellos planes y programas que estuvieran dispuestos a compartir. La segunda, sería la de completar la información anterior mediante la remisión de un cuestionario o reuniones bilaterales con los países para ver qué datos se introducen de mutuo acuerdo. En marzo de 2007, se celebró en la AED la primera reunión de este *Strand*, en la que destacó la presentación de la base de datos que la LOI-EDIR utiliza para seleccionar los programas candidatos para armonizar sus requisitos militares.

STRAND D: LECCIONES APRENDIDAS EN LAS OPERACIONES PESD

Liderado por el CMUE, consistirá en un proceso para recolectar las lecciones aprendidas en operaciones para el desarrollo de capacidades en el corto plazo.

Desarrollo de capacidades en la OTAN

Situación actual de la OTAN

El proceso de mejora de capacidades dentro de la OTAN se inició con las lecciones aprendidas de los conflictos de los años noventa en Bosnia y Kosovo, donde Europa mostró que no estaba preparada para acometer este nuevo tipo de conflicto.

1. Las fuerzas de la OTAN y especialmente la de los aliados europeos no estaban preparadas para operaciones de gestión de crisis en el exterior.

2. Más importante, el salto tecnológico entre los aliados europeos y Estados Unidos era enorme, y hacia difíciles las operaciones combinadas entre ambos.

Estados Unidos, en la Cumbre de Washington (año 1999), lanzaron la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) con la idea de salvar la diferencia de capacidades entre los dos lados. Esta iniciativa se centró en mejorar las capacidades de los aliados europeos en cinco áreas: combate efectivo; sistemas de mando y control; supervivencia; sostenibilidad y logística; y movilidad táctica y despliegue estratégico.

Sin embargo, la aprobación del Compromiso de Capacidades de Praga (PCC) en la Cumbre de Praga de 2002 supuso un hito importante en el camino del desarrollo de capacidades en la OTAN. En éste, se hacía un gran hincapié en la especialización y cooperación multinacional, y exigía a los países miembros unos compromisos específicos para la adquisición de aquellas capacidades de las que la Alianza era deficitaria. El PCC agrupaba las capacidades en ocho áreas: defensa nuclear, biológica y química; ISTAR; vigilancia aérea del campo de batalla; sistemas de mando y control; combate efectivo; unidades desplegables de apoyo de combate y apoyo de servicio de combate; transporte estratégico aéreo y marítimo y reabastecimiento en vuelo.

Los otros dos grandes frutos de la Cumbre de Praga fueron: la creación del Mando Aliado para la Transformación (ACT) y la NRF. El ACT es líder del actual proceso de transformación de la Alianza e impulsor del desarrollo de nuevas capacidades. Mientras, la NRF se muestra como campo de experiencias de lecciones aprendidas para el desarrollo de capacidades con que se está dotando la OTAN, ya que afecta a la mejora de otras capacidades. De este modo, sirve de catalizador para el proceso de transformación e interoperabilidad de las fuerzas de los Estados miembros.

En las Cumbres posteriores de Estambul (año 2004) y Riga (año 2006) se lograron avances en el desarrollo de las capacidades. La NRF empezaba a funcionar, alcanzando la DCI en el 2004. En Riga, se tomaron medidas importantes para solucionar el problema del transporte estratégico.

El planeamiento de capacidades en la OTAN

El DPP es un proceso continuo utilizado por la OTAN para asegurarse que los Estados miembros asignarán, cuando sea requerido, fuerzas con las capacidades necesarias, con las cuales la Alianza sea capaz de cumplir su misión (16). Actualmente, todos los países de la Alianza se encuentran inmersos en un proceso de reducción de fuerzas y disminución de recursos. La habilidad de armonizar el planeamiento de Defensa Nacional y el de la OTAN, incluyendo el intercambio de información sobre sus planes de fuerza, resultará vital para asegurarse la suficiente preparación de las fuerzas y las estructuras de apoyo necesarias para llevar a cabo el amplio espectro de las misiones de la Alianza.

Dentro de este proceso, se encuentra el Planeamiento de Defensa Colectivo. Éste proporciona un marco donde armonizar la Defensa Nacional y de la OTAN, satisfaciendo las necesidades acordadas de la Alianza del modo más efectivo, e incluyendo apoyo a operaciones lideradas por la Unión Europea.

(16) *The Beginners' Guide to the Force Planning Process*, p. 4, agosto de 2007.

Este Planeamiento se ejecuta a través de siete disciplinas de defensa: planeamiento de armamento; planeamiento de recursos, planeamiento de mando y control; planeamiento logístico; planeamiento de fuerza; planeamiento civil de emergencia y nuclear y planeamiento de comités. De todas estas disciplinas, la que se encarga de aglutinar e integrar al resto es el planeamiento de fuerzas. En un periodo de planeamiento de 10 años, el planeamiento de fuerza de la OTAN es conducido en un ciclo de cuatro años, con los siguientes subciclos:

1. Cuatrienal: *Guía Política con el Nivel de Ambición*; satisfacción de capacidades y objetivos de fuerza.
2. Bial: revisiones de defensa; Requerimientos Militares Mínimos (MMR); DRR (*Defense Requisites Review*) asesoramiento del riesgo
3. Anual: apoyo a la conferencia global de generación de fuerzas del ACO (*Allied Command Operation*).

El trabajo es llevado a cabo en varios niveles simultáneamente y en diferentes fases. Para asegurarse una adecuada visibilidad política del DPP, la *Guía Política* consta de tres partes: el Nivel de Ambición (LoA) de la OTAN, aprobado por los ministros de Defensa; la Guía Ministerial (MG), aprobada en el Comité de Planeamiento de Defensa (DPC) y la Guía Suplementaria, aprobada por el DPC en sesión permanente.

EL DRR

El DRR es un complejo modelo de proceso analítico liderado por el ACT y apoyado por el ACO. El objetivo del DRR es establecer los MMR del Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR) capaces de satisfacer el nivel de ambición especificado en la MG. Los resultados del DRR son los cimientos para el desarrollo de las propuestas de fuerza y las contribuciones nacionales de fuerza.

La identificación de los requerimientos militares establecidos por el proceso DRR es el punto de partida para las capacidades solicitadas en las propuestas de fuerza.

IDENTIFICACIÓN DE CARENCIAS DE CAPACIDADES

En el año 2005, la OTAN identificó la necesidad de tener una única lista de capacidades necesarias, así como una lista priorizada de carencias comunes a todas las disciplinas del Planeamiento de Defensa. El Grupo de Trabajo Ejecutivo (EWG) desarrolló una única Lista OTAN Consolidada de Capacidades Requeridas (NLoRC) y una Lista OTAN Priorizada de Carencias de Capacidades (PLoCS), con la finalidad de maximizar la coherencia y la armonización durante todo el proceso de desarrollo de capacidades.

Para dirigir estas deficiencias identificadas, el ACT empezó a desarrollar la NLoRC en septiembre de 2006. En abril de 2007, el ACT informó al CMUE que iba a desarrollar una NLoRC, así como implementar un procedimiento para desarrollar una lista asociada denominada PLoCS.

Las carencias de capacidades representan las deficiencias en la capacidad para conducir operaciones de la OTAN y es definida en el nivel de ambición. Es determinada a través de un «análisis de vacíos», el cual es fundamental para la gestión de capacidades. Habiendo sido identificadas las carencias, cada una necesita ser dirigida de una manera coherente

e integral, para que sólo las más importantes sean adquiridas y el resto tomadas como riesgos. Con la finalidad de ayudar a los Estados Mayores de la OTAN, las carencias necesitan ser priorizadas, y las opciones disponibles para cada carencia se consideran en base al impacto de no satisfacerla. El ACT dirige este proceso de priorización, proporcionando asesoramiento militar sobre la importancia y el impacto de cada carencia.

El proceso de priorización implica la comparación de la importancia relativa de las carencias, como el transporte estratégico con los Sistemas de Comunicaciones Informáticas, lo que no es una tarea fácil. Además debe asegurarse que cada carencia está unida a una capacidad requerida dentro de la NLoRC. La metodología de priorización sigue un camino similar al utilizado por el ACT en la Lista Básica Prioritaria (BPL). Empieza con un análisis sistemático de las misiones militares de la Alianza y las Capacidades Operacionales Fundamentales (EOC) presentadas en el MC-400/2 donde se identifican 13 funciones militares y las capacidades militares para ejecutarlas.

Obviamente, la PLoCS será una priorización militar y el MC-400/2 necesitará considerar que aspectos del nivel de ambición o de la dirección de alto nivel no están siendo considerados. Los asuntos no militares no pueden ser priorizados por el panel de expertos del Bi-SC y por tanto, habrá un posterior proceso de priorización por el adecuado panel, posiblemente dirigido por el Secretariado Internacional.

NRF: catalizador de la transformación

El Departamento de Defensa de Estados Unidos propuso por primera vez el concepto de NRF (17) en otoño de 2002. Entonces, la iniciativa consistía por un lado en el tradicional «reparto de cargas» con los aliados europeos, y por otro lado, dar una respuesta a las evidentes diferencias de capacidades entre Estados Unidos y el resto de los aliados, que quedaron en evidencia en Kosovo. La idea de Donald Rumsfeld, era que los aliados se uniesen para proporcionar una fuerza conjunta de tamaño similar a una brigada para despliegues de alta disponibilidad, y que según fueran rotando las unidades de los países por la NRF, se consiguiese una mejora global de sus capacidades de combate. La pretensión del Pentágono era que Europa asumiera un cierto liderazgo, aunque Estados Unidos estaba dispuestos desde el principio a ofrecer su apoyo con elementos estratégicos.

Por tanto, parece que la NRF conduce el proceso de transformación de la OTAN. El entrenamiento conjunto combinado que implica el proceso de certificación de la fuerza, necesita de un contacto entre fuerzas de distintos países, que utilizan diferentes medios y niveles de preparación, lo que mejora la interoperabilidad de las fuerzas. Además, el necesario intercambio de información y tecnología hace que sea un auténtico catalizador en el actual proceso de cambio.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA NRF

La situación actual de la NRF no es la misma que cuando alcanzó la FOC en octubre de 2006. Los sucesivos requisitos combinados y conjuntos de cada una de las rotaciones

(17) El concepto militar de la NRF está definido y ampliamente desarrollado en el Documento del Comité Militar de la OTAN MC-477, por lo que no se va a desarrollar.

que se han ido activando, han manifestado numerosas e importantes deficiencias tanto en fuerzas, como en capacidades. Esto ha motivado a que SACEUR decidiese que la NRF perdiese la FOC.

Actualmente, la Alianza está envuelta en operaciones de gran envergadura, como Fuerzas Aliadas de Seguridad Internacional en Afganistán, que está haciendo que los países europeos tengan que contribuir con una gran cantidad de medios y personal para hacer frente a sus compromisos en este teatro. A esto hay que añadir, los compromisos con otras organizaciones internacionales, como es el caso de España en el Líbano. Esta situación es la que está motivando que los países den una mayor y más lógica prioridad a las operaciones reales, que a los compromisos NRF.

FUTURO DE LA NRF

Frecuentemente, se insiste dentro de la OTAN en que cada miembro dispone de un único conjunto de fuerzas desplegable. Nadie posee un ejército para la Alianza, otro para la Unión Europea y otro más a disposición de la ONU. La misma unidad, puede utilizarse en las operaciones de respuesta de crisis de la Alianza, y a la vez resultar esencial para completar una rotación de la NRF. Lo mismo ocurre en la Unión Europea y su compromiso de Fuerza de Reacción Rápida. Con la finalidad de sincronizar las necesidades e impedir superposiciones, la OTAN ha creado un proceso de Conferencias sobre Formación Global de Fuerzas, en el que se examinan los compromisos de los países en los próximos cinco años. Estas Conferencias han mejorado la transparencia de los aliados respecto al conjunto de demandas en relación a sus fuerzas, pero no incorpora ningún mecanismo que permita a la OTAN presionar a sus miembros para que comprometan sus fuerzas (18).

Ante esta situación, algunos países han presionado en la OTAN para crear unos «objetivos de fuerza de la NRF», de modo que se integre dicha fuerza en el mismo proceso de Cuestionario de Planeamiento de Defensa. Así, se favorece que el Estado Mayor Internacional y los países puedan presionar a un determinado aliado para que aumente su contribución o especialice sus fuerzas expedicionarias en ciertas áreas fundamentales. Pero esta iniciativa no ha conseguido suficientes apoyos, pues varios países mantienen una firme oposición frente a ella. Las iniciativas de modernización de fuerzas como el PCC siguen siendo responsabilidad de los planificadores de fuerzas de la sede de la OTAN, mientras la NRF continúa siendo una responsabilidad operativa. Además, a raíz de estudios publicados (19) por el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE), la NRF estará compuesta por las fuerzas que realmente estén disponibles, en vez de las que a SHAPE le gustaría poder utilizar, y por eso el proceso de certificación de la NRF probablemente vaya en función del desarrollo e innovación de la capacidad armamentística, en vez de constituir un catalizador para la misma.

(18) OTAN: artículo de Robert Bell, vicepresidente primero y director responsable de Cuentas de la Corporación Internacional de Aplicaciones Científicas: sobre la situación de la NRF, en: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue3/spanish/art4.html>

(19) P. BIALOS, Jeffrey y L. KOEHL, Stuart.: *La NRF de la OTAN: facilitar la capacidad de combate en coalición mediante la transferencia de tecnología y la puesta en común de información.*

Resolución de carencias en OTAN

EL ACT

Dentro de la OTAN está el ACT, que tiene la responsabilidad de desarrollar y mejorar las capacidades de Alianza. Esta responsabilidad es ejercida a su vez por la División de Capacidades del Área de Transformación (20) para lo cual se organiza en tres subdivisiones:

1. Subdivisión de Concepto Estratégico, Política e Interoperabilidad (SCPI-TC50). Responsable del análisis del futuro entorno operacional con los que desarrollar los conceptos y políticas del nivel estratégico y mejorar la interoperabilidad.
2. Subdivisión de Planes de Defensa (DP-TC-60). Responsable de validar y priorizar las necesidades y promover la puesta en práctica de capacidades nacionales e internacionales a través de procesos de planeamiento apropiados.
3. Subdivisión de Futuras Capacidades, Investigación y Tecnología (FCRT-TC-70). Responsable de la dirección y coordinación de las iniciativas de investigación y tecnología de la OTAN para apoyar la transformación de las capacidades de la OTAN.

DIRECTORIO DE GESTIÓN DE CAPACIDADES

Es un nuevo directorio creado en SHAPE, bajo dependencia del ACOS J5. La finalidad es armonizar el proceso de definición de requerimientos con los distintos procesos de gestión y planeamiento que existen en la OTAN. La gestión interna de capacidades, este modo, se hará más coherente, asegurándose que los requerimientos operacionales están articulados correcta y oportunamente (21).

Se pretende fortalecer la cooperación y el intercambio de información en el proceso de gestión de capacidades, especialmente en aquellas que están directamente ligadas a las carencias militares del ACO.

Mecanismos de coordinación

La OTAN es el foro para la discusión, a la vez que la elección natural para una operación de los aliados europeos y americanos (22). La disposición permanente entre la Unión Europea y la OTAN adoptada en Niza, establece que en una crisis, los contactos y reuniones se intensificarán a fin de que la Unión Europea y la OTAN puedan discutir sus evaluaciones de la crisis y clarificar sus intenciones con respecto a las posibles actuaciones. La experiencia demuestra que estos acuerdos son fundamentalmente racionales, lo que se traduce en una intensificación de la consulta respetando plenamente la autonomía de decisión de ambas Organizaciones.

(20) *The Beginners' Guide to the Force Planning Process*, p. 9, agosto de 2007.

(21) Informe del SACO-EU a los representantes militares nacionales en SHAPE sobre el Directorio de Gestión de Capacidades, Bélgica, 5 de abril de 2007.

(22) Documento del Consejo de la Unión Europea: *European Union: NATO/UE consultation, planning and operations*, p. 2, adoptado en diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf>.

En el caso de que la OTAN no esté involucrada en la realización de una operación, la Unión Europea puede elegir si desea o no recurrir a los medios y capacidades de ésta, teniendo en cuenta el papel de la Alianza, sus capacidades y su participación en la región en cuestión. Este proceso se desarrolla a través de los Acuerdos «Berlín Plus». En virtud a estos Acuerdos y con el fin de mejorar la preparación de las operaciones de la Unión Europea, la Unión ha establecido una pequeña célula en SHAPE y ha invitado a la OTAN a que establezca mecanismos de enlace similares en el EMUE.

En cuanto a la conducción de operaciones autónomas, la principal opción de la Unión Europea son los cuarteles generales nacionales, que podrán ser multinacionales. En determinadas circunstancias, el Consejo podrá, con el asesoramiento del CMUE, aprovechar la capacidad colectiva del EMUE, en particular cuando se requiera una respuesta conjunta y que no haya identificado un cuartel general nacional.

Otra consideración a tener en cuenta es que la mayoría de los países de la Unión Europea son a la vez, miembros de la OTAN. Sin embargo, esta circunstancia que podría considerarse positiva para la cooperación, no logra resultados significativos, por cuanto los países que no forman parte simultánea de ambas Organizaciones realizan frecuentes bloqueos. A éstos, también hay que añadir los de algunos Estados miembros de ambas organizaciones con visiones propias sobre el papel que debe jugar cada Organización. Claros ejemplos de esta situación son las tensiones entre Francia y Estados Unidos-Reino Unido, o entre Turquía y Grecia-Chipre.

Asociación estratégica OTAN-Unión Europea

La Declaración Unión Europea-OTAN sobre PESC y los Acuerdos «Berlín Plus» representan los documentos fundamentales de la Asociación Estratégica OTAN-Unión Europea (23).

DECLARACIÓN UNIÓN EUROPEA-OTAN SOBRE LA PESC

La asociación estratégica establecida entre la Unión Europea y la OTAN en materia de gestión de crisis se basa en valores comunes y en la indivisibilidad de la dimensión de la seguridad en el siglo XXI. Mientras que la OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros, la PESC ha añadido al abanico de instrumentos de que dispone la Unión, la capacidad para realizar operaciones de gestión de crisis de forma independiente.

La OTAN y la Unión Europea reafirman su determinación de reforzar sus capacidades. Así, para la OTAN, el hecho de reservar un mayor papel a Europa se traducirá en una mayor vitalidad, en particular en lo que se refiere a la gestión de las crisis.

La declaración afirma solemnemente los principios comunes en los que se basa la asociación estratégica entre las dos Organizaciones: una asociación que refuerza mutuamente dos Organizaciones de naturaleza distinta; la concertación, el diálogo, la cooperación y la transparencia efectivas; la igualdad y el respeto de la autonomía de decisión y de los intereses de la Unión Europea y de la OTAN; el respeto de los intereses de los Estados miembros de ambas Organizaciones; el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas; el desarrollo transparente, coherente y mutuamente ventajoso, en

(23) Declaración Unión Europea-OTAN sobre la PESC, Bruselas, 16 de diciembre de 2002.

lo que se refiere a las necesidades en materia de capacidades militares comunes a las dos Organizaciones.

Se persiguen tres objetivos:

1. La Unión Europea velará por asociar, en la medida de lo posible, la PESD a los miembros europeos de la OTAN que no forman parte de ella.
2. La OTAN prestará su apoyo a la PESD y dará a la Unión un acceso garantizado a sus capacidades de planificación.

Las dos Organizaciones han acordado disposiciones destinadas a garantizar el desarrollo coherente, transparente y mutuamente ventajoso de sus necesidades comunes en materia de capacidades.

ACUERDOS DE «BERLÍN PLUS»

Los Acuerdos «Berlín Plus», adoptados el 17 de marzo de 2003, sientan la base de la cooperación OTAN-Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis, permitiendo a la Alianza apoyar operaciones dirigidas por la Unión Europea en las que no participa la OTAN en su conjunto.

«Berlín Plus» pretenden evitar duplicidades innecesarias de recursos y los principales elementos pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Garantía de acceso de la Unión Europea a la planificación operativa de la OTAN, con vistas a una utilización efectiva en el marco de la planificación militar de operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión Europea.
2. Potenciación del rol europeo del SACEUR de la OTAN –que estará al mando de la operación dirigida por la Unión Europea y que sigue siendo un europeo– y posibilidad de un mando OTAN europeo para operaciones dirigidas por la Unión Europea.
3. Disponer de capacidades y activos comunes de la OTAN (unidades, cuarteles generales, etc.) para operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión Europea.
4. Acuerdo de seguridad OTAN-Unión Europea, que se traducirá en un intercambio de información clasificada en virtud de normas de protección recíproca.
5. Procedimientos que deben seguirse para la gestión de activos y capacidades de la OTAN (puesta a disposición, seguimiento, devolución y retirada).
6. Modalidades de consultas OTAN-Unión Europea en el contexto de una operación de gestión de crisis dirigida por la Unión Europea con activos y capacidades de la OTAN.
7. Integración en el sistema de establecimiento de los planes de defensa de la OTAN –que existe desde hace tiempo– de las necesidades y capacidades militares que puedan requerirse para operaciones militares dirigidas por la Unión Europea, con vistas a garantizar la disponibilidad de fuerzas bien equipadas y entrenadas para operaciones dirigidas por la OTAN o por la Unión Europea.

Grupo de capacidades OTAN-Unión Europea

La cooperación OTAN-Unión Europea para el desarrollo de capacidades está coordinada por un grupo denominado Grupo de Capacidades Unión Europea-OTAN (*Nato Capability Group*) que surge a raíz de los acuerdos establecidos en «Berlín Plus», y tiene como misión el desarrollo transparente y coherente de las capacidades.

El Grupo está compuesto por los representantes de todos los países de la OTAN y aquellos países de la Unión Europea que no siendo miembros de la OTAN pertenecen a los países de la Asociación para la Paz, o aquellos que hayan suscrito acuerdos bilaterales de seguridad con la OTAN y los respectivos Estados Mayores de ambas Organizaciones. Un caso excepcional son Malta y Chipre que no participan en el Grupo.

El nivel de la representación de cada Organización no es fijo y cada una decide de forma unilateral qué Estados Mayores estarán involucrados en las reuniones del Grupo. A nivel de la OTAN, el presidente suele ser el *Assistant Secretary General for Defence, Plans & Policy*, e intervienen representantes del EWG, de la Conferencia de los Directores Nacionales de Armamento y del Secretariado Internacional. A nivel de la Unión Europea, la Presidencia de turno, se encarga de coordinar la agenda de la reunión y la designación del presidente, asistiendo representantes del CMUE, EMUE o de la AED.

En el ámbito estratégico, este Grupo es el principal foro que aborda la coherencia global y la complementariedad de los objetivos y compromisos específicos, así como las prioridades de ambas Organizaciones. La finalidad es buscar un desarrollo común de las capacidades que interesan a ambos, evitando esfuerzos redundantes. Aunque, un aspecto importante es el signo de estas reuniones, pues tienen un carácter meramente informativo.

Desde su creación se han celebrado 37 reuniones. En estas reuniones, que no tienen carácter periódico, se han presentado las iniciativas de cada Organización desde el campo de la definición de necesidades de capacidades hasta su desarrollo.

Conclusiones

La Unión Europea y la OTAN son dos organizaciones que actúan en el ámbito de la seguridad y defensa y que comparten una gran cantidad de semejanzas: valores similares, miembros comunes, formas de gobierno iguales, y que por tanto están obligadas a entenderse.

En este afán de entendimiento, la asociación estratégica OTAN-Unión Europea, de 16 de diciembre de 2002, enmarca la relación OTAN-Unión Europea y se basa en los valores compartidos, en la indivisibilidad de su seguridad y en la determinación de ambas Organizaciones para abordar los riesgos del nuevo siglo. Los Acuerdos «Berlín Plus» materializaron esta asociación, proporcionando las bases de la cooperación en la gestión de crisis. Sin embargo, este Acuerdo está limitado prácticamente a los asuntos militares y no se ha conseguido un acuerdo general de cooperación en otros campos.

Desde el punto de vista de las capacidades, ambas Organizaciones tienen su propio planeamiento de fuerzas. Este planeamiento está caracterizado por escenarios diferentes, con hipótesis diferentes, y distintos niveles de ambición (LoA para la OTAN y HLG 2010 para la Unión Europea). Sin embargo, se puede decir que el sistema de planeamiento de fuerzas de ambas Organizaciones es en cierta medida similar.

Todo ello conlleva que las naciones deben integrarse en dos procedimientos de planeamiento parecidos, pero con estructuras distintas, lo que motiva que para alcanzar un mismo objetivo se escojan caminos diferentes, con la consiguiente duplicidad de esfuerzos.

El planeamiento de fuerzas de la Unión Europea se inicia en el RC-05 que expresa el total de las fuerzas requeridas así como las capacidades que deben tener. En la elaboración del RC-05 intervinieron una serie de expertos militares de los Estados miembros para analizar los escenarios de actuación de la Unión Europea. El resultado del RC-05 fue analizado exhaustivamente por parte de los expertos de la Agencia NC3A de la OTAN para corroborar los resultados obtenidos, en un afán de estrechar la cooperación entre las dos Organizaciones.

En la otra parte, la OTAN tiene un probado sistema de planeamiento en donde se intenta armonizar el Planeamiento de la Defensa Nacional y de la OTAN. Dentro estos sistemas, el DRR abre un gran campo para la colaboración, aunque uno de los problemas a solventar es la clasificación de seguridad. Mientras en la Unión Europea, la mayoría de la documentación es sin clasificar y se puede encontrar en fuentes abiertas, en la OTAN, apenas existe documentación sin clasificar que trate de la adquisición de capacidades, lo que comporta una dificultad añadida a la hora de la cooperación.

La cooperación OTAN-Unión Europea en cuanto al planeamiento de fuerzas se caracteriza por la total transparencia de cada Organización hacia la otra. Esta transparencia permite, entre otras cosas, ver qué fuerzas y capacidades tiene cada nación miembro a disposición de las Organizaciones, lo que se denomina principio del *Single Set of Forces*. Ambas instituciones reconocen, que al final, las capacidades militares disponibles son las mismas, con independencia de la organización que lidere la operación, y no es posible duplicarlas. Este hecho está fundamentado y es el motivo por el cual la Unión Europea no dispone de una estructura permanente de mando y control, y necesite la estructura de la OTAN a la hora de dirigir una operación.

Dentro de las agencias vinculadas al desarrollo de capacidades, la AED tiene como misión mejorar aquellas capacidades de los Estados miembros de la Unión Europea necesarias para la gestión de crisis y que respalden la PESD. Esta misión no parece interferir en las capacidades que pueda desarrollar la OTAN, tanto en las capacidades necesarias para las operaciones artículo 5, como en el resto. Además, la AED establece que su misión no afectará a las competencias de los Estados miembros en materia de defensa. De esta forma, evita cualquier posible conflicto con la OTAN, organización encargada de velar por la defensa de sus miembros. Del estudio y análisis de sus cometidos (24) se puede deducir que la Agencia está especialmente interesada en desarrollar los mecanismos de cooperación económica e intercambio tecnológico entre los Estados de la Unión Europea, que le permitan desarrollar las capacidades para la gestión de crisis y las misiones de la PESD. En este sentido, tampoco parece colisionar con la OTAN.

Conclusión final

Entre ambas Organizaciones existe una intención firme de colaborar y cooperar. Ejemplos de esto son el análisis de la Agencia NC3A de la OTAN al RC-05 de la Unión Europea, o la transparencia que existe en el ámbito de la cooperación Unión Europea-OTAN. Sin embargo, es en el desarrollo de capacidades donde la cooperación debe mejorar, sobre todo a la hora de evitar duplicidades. Para ello, se ha creado el Grupo de Capacidades

(24) Artículo 5 de la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, 12 de julio de 2004.

Unión Europea-OTAN en el que se presentan las iniciativas en el ámbito de capacidades de ambas Organizaciones. Con todo, si se quiere mejorar la cooperación en el desarrollo de capacidades, se deberían llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Fomentar e intensificar los contactos y la cooperación entre la AED y el ACT en el campo del desarrollo de capacidades.
2. Que sea el Grupo de Capacidades Unión Europea-OTAN el que resuelva las controversias entre ambas Organizaciones, liderando el desarrollo compartido de capacidades y haciendo prevalecer las opiniones de los expertos que detectan las duplicidades en capacidades sobre las consideraciones políticas.

Para finalizar, si bien existe intención política de un desarrollo coordinado de capacidades entre la OTAN y la Unión Europea, con la intención de no duplicar esfuerzos, esta coordinación no llega a ser todo lo efectiva que cabe esperar, y cada una planea para solventar sus carencias de forma unilateral. Por tanto, la respuesta es que la Unión Europea y la OTAN son, en teoría, complementarias en el desarrollo de capacidades, pero en la práctica, duplican esfuerzos y por ende son competidoras.

Bibliografía

Documentos:

Acción Común 2004/5517PESC del Consejo, 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa.

CAGRE PESD 01. Agencia Europea de Defensa.

CAGRE PESD 02. Desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea. Objetivo General de Capacidades.

CAGRE PESD 07. Relaciones Unión Europea-OTAN. Acuerdos de «Berlín Plus».

Documento de la Agencia Europea de Defensa: *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, Bruselas, 3 de octubre de 2006.

Estrategia Europea de Seguridad: Documento «Una Europa segura en un mundo mejor», Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

EU Council Secretariat Factsheet. EU Battlegroup, Bruselas, febrero de 2007.

Informe del SACO a los representantes militares nacionales en SHAPE sobre la creación del Directorio de Gestión de Capacidades, Bélgica, 5 de abril de 2007.

Nota de la Agencia Europea de Defensa para el *Steering Board*, número 2005/03. Concepto Inicial Operacional del Directorio de Capacidades, Bruselas, 13 de junio de 2005.

Nota informativa de la División de Estrategia y Planes (Sección de Organización de Defensa) del EMACON, sobre *Lecciones aprendidas de la cooperación OTAN-Unión Europea*, Madrid, 19 de noviembre de 2007.

Nota informativa de la División de Estrategia y Planes del EMACON, sobre la Agencia Europea de Defensa, Madrid, 6 de junio de 2007.

The beginners' guide to the Force Planning Process, agosto de 2007.

WEIS, Alexander, director ejecutivo de la Agencia Europea de Defensa, discurso al Subcomité Parlamentario Europeo de Seguridad y Defensa, Bruselas, 10 de enero 2008.

Nota de prensa del Consejo de la Unión Europea: *Capabilities Improvement Chart I/2006*, Bruselas, 2006.

Artículos:

BARBÉ, Esther y SABIOTE, María A.: «Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa». *Observatorio de Política Exterior Europea*, Barcelona, mayo de 2006.

BARDAJÍ, L. Rafael: «¿Hacia un nuevo concepto estratégico de la OTAN?», ponencia impartida en Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, el 17 de septiembre de 2007.

BRISCOE, Iván, investigador de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior: «La prevención de conflictos y la respuesta europea a los estados de crisis», Madrid, marzo de 2007.

FATJÓ y GUILLEM Colom, Pedro: «La defensa de la Unión Europea». *Voluntades políticas y capacidades militares básicas*, Barcelona, 2005.

HORCHE MORENO, Prudencio: «Concepto de respuesta rápida en el Unión Europea del Objeto Global de Helsinki a los grupos de combate», Madrid, 2007.

KEOHANE, Daniel: «Unblocking EU-NATO cooperation», en: *www.nato.int*. 2006

STEINBERG, Federico, analista del Real Instituto Elcano: «Europa en la globalización económica», Madrid, 19 de julio de 2007.

WITNEY, Nick: «La conciencia de las capacidades europeas», entrevista de la revista de la OTAN, *NATO review*, 2005.

Direcciones de Internet:

En: www.europa.eu/scadplus/index.htm.

En: www.nato.int

En: www.consilium.eu.int

En: www.mde.es

En: www.realinstitutoelcano.org

En: www.eda.europa.eu

En: www.assembly-weu.org

En: www.eur-lex.europa.eu

En: www.gees.org

En: www.fride.org