

CAPACIDADES MILITARES DE LA UNIÓN EUROPEA

Ángel Adán García
Comandante del Ejército de Tierra

Introducción

Hasta el año 1997 la Unión Europea no mueve ninguna ficha en el tablero de la política de seguridad. Ese año, en la Cumbre de Ámsterdam, se crea la voluntad de adquirir mayor protagonismo en seguridad y defensa. Se llega al convencimiento de que la defensa colectiva debe ser competencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y de que determinadas misiones de gestión de crisis pueden y deben ser llevada por la Unión Europea Occidental (UEO), pero utilizando los medios que los países miembros aportan a la OTAN.

También se establece el principio de no duplicidad de fuerzas aportadas a la OTAN y a la UEO. Con esta voluntad se firman los Acuerdos Berlín Plus, entre la Unión Europea y la OTAN, en los que ésta proporcionaría los medios necesarios para la gestión de crisis; concretamente, para las *misiones tipo Petersberg* (1).

Es en Saint-Malo, en las reuniones mantenidas bilateralmente entre Francia y Gran Bretaña, donde se decide impulsar la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Tal y como se redactaron los acuerdos allí establecidos se firmaron en la Cumbre de Colonia (2). En ella la Unión Europea estableció que debían tener los medios necesarios y capacidades para asumir las responsabilidades concernientes a la PESD, y se creó la firme convicción de que eran necesarias unas estructuras europeas capaces de afrontar las responsabilidades en materia de seguridad que se habían dibujado desde la Cumbre de Ámsterdam.

La PESD mantiene un carácter voluntario e intergubernamental y no debe crear en ningún caso duplicidad innecesaria con la OTAN. Entre sus objetivos ha sido descartada de forma explícita la creación de un ejército europeo y hoy por hoy, no existen capacidades militares europeas de titularidad común. Entonces ¿qué debe entenderse por capacidades militares de la Unión Europea?

A lo largo de este trabajo se ha interpretado este término, no como aquellas capacidades militares que de forma individual poseen cada uno de los miembros de la Unión Europea, sino aquellas que han sido puestas de forma explícita a disposición de la

(1) En junio de 1992 la UEO, en aquel entonces instrumento de defensa de la Unión Europea, definió y asumió las denominadas *misiones Petersberg*: misiones humanitarias y de rescate. Misiones de mantenimiento de la paz. Misiones que requiriesen el empleo de la fuerza en la gestión de crisis, incluyendo el restablecimiento de la paz.

(2) Junio de 1999

Unión por los Estados miembros, los candidatos o aquellos Estados, que sin ser miembros contribuyen de forma activa a la PESD y en definitiva, al llamado Objetivo General de Helsinki o Fuerza de Reacción Rápida (FRR) europea. En una interpretación más amplia de este concepto, se podrían incluir aquellas capacidades que en virtud de los Acuerdos Berlín Plus, podrían ser empleadas en una operación liderada por la Unión Europea, contando con medios y recursos de la Alianza.

Especialmente productivos han sido estos últimos años, puesto que a pesar de la fractura provocada por la guerra de Irak, han servido para dar un importantísimo impulso:

- Se ha dado un paso determinante al definir una Estrategia Europea de Seguridad, que como Concepto Estratégico, dibuja el nuevo escenario, las amenazas, los objetivos y propone incrementar las misiones y las capacidades, tanto civiles como militares, para la prevención de conflictos y gestión de crisis.
- Conscientes de las limitaciones que presentaba el Objetivo General de Helsinki 2003, y con la firme decisión de dotarse de las capacidades necesarias que el nuevo escenario estratégico demanda, la Unión Europea se ha marcado un nuevo objetivo para el 2010, que incide no tanto en el aspecto cuantitativo de las capacidades militares, sino en el aspecto cualitativo.
- Ha sido creada la Agencia de Europa de Defensa (AED), que deberá jugar un papel determinante en el ámbito de las capacidades militares y del fortalecimiento la industria de defensa europea.
- Los Acuerdos Berlín Plus han supuesto un gran avance, pues permiten emplear medios OTAN en operaciones lideradas por la Unión Europea, sin embargo, cabría preguntarse si estos acuerdos no coartan la autonomía en la toma de decisiones de la Unión Europea y limitan el desarrollo de sus capacidades.
- La Unión Europea ha lanzado sus primeras operaciones militares: *Concordia*, *Artemis*, *Althea* y *Eufor* en la República Democrática del Congo. Se trata de operaciones modestas, pero que evidencian la clara voluntad política de emplear las capacidades militares de la Unión Europea en la gestión de crisis.

La Unión Europea, mucho mejor que otras organizaciones internacionales, puede aportar al ámbito de la prevención de conflictos y de la gestión de crisis, diferentes planos de actuación, todos ellos concurrentes y en ocasiones simultáneos:

«Actuaciones políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo» (3).

Las capacidades militares de la Unión Europea deben ser entendidas en este marco, ya que a corto o medio plazo, no es previsible un cambio de orientación que haga plantearse lo que para algunos sería el objetivo final de la PESD, la defensa común.

Objetivo General de Helsinki 2003

El Consejo Europeo de Helsinki expresó su determinación por:

«Desarrollar una capacidad autónoma de toma de decisiones, y cuando la OTAN no se encuentre involucrada, lanzar una operación liderada por la Unión Europea en

(3) Estrategia Europea de Seguridad: «Una Europa segura en un mundo mejor», Bruselas, diciembre de 2003.

respuesta a crisis internacionales. Este proceso evitará duplicidades innecesarias y no implica la creación de un ejército europeo.»

«La actuación de la Unión será conducida de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas y los principios y objetivos de la Carta de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. La Unión reconoce la responsabilidad prioritaria del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional.»

«Los Estados miembros renuevan su compromiso asumido en Colonia y su determinación para proporcionar a la Unión Europea las capacidades necesarias, sin duplicación innecesaria, para ser capaz de llevar a cabo todo el espectro de las *misiones Petersberg* en apoyo de la PESD. Tales capacidades permitirán:

- Conducir eficazmente operaciones lideradas por la Unión Europea.
- Así como, para aquellas naciones implicadas, participar en operaciones OTAN.

El desarrollo de las capacidades militares europeas se hará en base a las capacidades existentes nacionales, binacionales o multinacionales, que serán reunidas para ser empleadas en operaciones de gestión de crisis, llevadas a cabo con o sin el recurso de medios y capacidades OTAN.»

Desde el primer momento se decidió dedicar:

«Una atención especial para asegurar la disponibilidad de las capacidades necesarias para actuar en la gestión de crisis: proyección y despliegue, sostenimiento, interoperabilidad, flexibilidad, movilidad, supervivencia y mando y control.»

En Helsinki se define el nivel de ambición a alcanzar por la Unión Europea, lo que se daría en llamar el Objetivo General de Helsinki, HHG (*Helsinki Headline Goal*) o FRR.

Los Estados miembros se han fijado un objetivo general en lo que respecta al desarrollo de las capacidades europeas:

- De aquí al año 2003, cooperando voluntariamente entre sí, estarán en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas, capaces de realizar todas las *misiones Petersberg* fijadas en el Tratado de Ámsterdam, incluso las más exigentes, en operaciones que impliquen como máximo la intervención de un cuerpo de ejército (hasta 15 brigadas o 50-60.000 personas).
- Estas fuerzas deben contar con capacidad de sostenimiento y autonomía logística, con los medios de mando y control, con unidades de apoyo al combate, así como, con los elementos aéreos y navales apropiados.
- Los Estados miembros deberían estar en condiciones de desplegar totalmente fuerzas de este nivel en un plazo de 60 días, y proporcionar elementos más pequeños de respuesta rápida, desplegables a muy alta disponibilidad (4).
- Deben ser capaces de sostener tal despliegue por lo menos durante un año. Esto requerirá un *pool* adicional de unidades con sus apoyos, a menor disponibilidad, para proporcionar relevos para las fuerzas iniciales.

(4) Las FRR serán desarrolladas por el Objetivo General de 2010 (*Battlegroups*).

Mecanismos de mejora de capacidades

En el año 2003 la Unión Europea declaró de una forma un tanto optimista, su operatividad para llevar a cabo las *misiones Petersberg*, reconociendo ciertas limitaciones. Todavía hoy existen algunos campos en los que el Objetivo General no ha sido completado, bien porque los Estados han sido reticentes a comprometer sus capacidades nacionales, o lo que es más preocupante, porque ninguno de ellos dispone de las capacidades en cuestión. Por este motivo y con la finalidad de proponer soluciones transitorias a corto y medio plazo, hasta que la Unión Europea no pueda dar una solución definitiva a largo plazo, se estableció en febrero de 2002 el Plan de Acción de Capacidades Europeas (ECAP).

Actualmente el ECAP se encuentra en una segunda fase, en la cual se pretende aplicar las soluciones propuestas por los diferentes paneles o grupos de trabajo. Éstos han definido cinco áreas de actuación, en las que las capacidades europeas son claramente deficitarias:

- Mando y control e inteligencia.
- Despliegue en el teatro y reabastecimiento en vuelo (5): déficit en los medios de proyección estratégica, vía marítima y aérea y de aviones cisterna.
- Conducción y apoyo de una operación militar: medios de obtención de inteligencia (satélites, plataformas aéreas, aviones no tripulados), interoperabilidad de los sistemas de comunicación e información, Munición de Precisión (PGM), misiles crucero, misiles aire-aire aviones de ataque a tierra y fuerzas de operaciones especiales.
- Protección de la fuerza: supresión de Defensas Aéreas (SEAD), Búsqueda y Rescate (SAR), Búsqueda y Rescate en Combate (CSAR), Defensa Antimisil (TBMD) y protección Nuclear, Biológica, Química y Radiológica (NBQ-R).
- Nivel y tiempo de disponibilidad de la fuerza. Capacidad de respuesta inmediata de las fuerzas asignadas.

En cualquier caso el ECAP no es un mecanismo ni mucho menos decisivo. Sus recomendaciones a los Estados miembros no son vinculantes, y esta es precisamente su debilidad. El ECAP «actúa» directamente sobre las políticas de defensa nacionales y sobre sus programas armamentísticos, o lo que es igual, sobre el entramado de empresas nacionales del campo de la defensa. Y éste es seguramente uno de los puntos más vulnerables del ECAP.

Respetando el carácter intergubernamental y voluntario de la PESD, es preciso establecer en el marco del ECAP mecanismos más vinculantes, que no presenten únicamente propuestas, sino que adopten decisiones «de arriba hacia abajo», que permitan avanzar de forma más decidida en la obtención de las carencias detectadas. En este campo, la creación de la AED es un paso muy positivo, que permitirá progresar y que deberá desarrollar al máximo el potencial de la Unión.

(5) España lidera el Grupo/Panel de Reabastecimiento en Vuelo.

Objetivo General 2010

El Consejo Europeo, reunido en Bruselas el 17 de junio de 2004, aprobó el *Headline Goal 2010* una importante iniciativa, por el que los Estados miembros se comprometen a mejorar sus capacidades militares, con el objetivo de adaptarlas a las situaciones y misiones que exige el nuevo escenario estratégico. Este nuevo Objetivo está basado en:

- El Objetivo General acordado en Helsinki para el año 2003.
- En la Estrategia Europea de Seguridad y el nuevo escenario estratégico.
- En las lecciones aprendidas extraídas de las primeras operaciones militares lideradas por la Unión Europea (*Concordia* en Macedonia, y *Artemis* y *Eufor* en la República Democrática del Congo, primera realizada con medios exclusivamente de la Unión Europea).

Estrategia Europea de Seguridad: un concepto de empleo

Con la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, la Unión ha afirmado su firme determinación para asumir la responsabilidad que le corresponde, por su potencial económico, demográfico, cultural, diplomático y militar, con el objetivo de apoyar un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, en el marco de Naciones Unidas.

Este importante Documento, que surge como «respuesta» a la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de septiembre de 2002, constituye una verdadera reflexión sobre la realidad internacional desde un punto de vista europeo. Puede ser considerado como su Concepto Estratégico, pero a diferencia de los de la UEO o de la OTAN, que presentan un claro énfasis en el aspecto estrictamente militar, la Estrategia Europea de Seguridad extrae conclusiones para todos los instrumentos de seguridad que la Unión Europea tiene a su disposición.

Afirma que, debemos ser más activos en la prosecución de los objetivos estratégicos (6), más capaces, más coherentes y colaborar más con nuestros socios, Estados Unidos, Rusia y otros actores regionales como Japón, China, Canadá y la India.

Con la finalidad de incrementar sus capacidades militares, la Unión Europea está llevando a cabo en los últimos dos años diferentes iniciativas orientadas a incrementar sus misiones, incrementar sus capacidades de planeamiento, operativas y de su industria de defensa, así como la cooperación con nuestros aliados atlantistas.

Incremento de las misiones Petersberg Plus

La Estrategia Europea de Seguridad plantea la necesidad de incrementar el abanico de misiones, que debería asumir la Unión Europea:

«Entre éstas podrían figurar las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a los países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad.»

(6) La Estrategia Europea de Seguridad presenta tres objetivos estratégicos: 1. Hacer frente a las amenazas (terrorismo y armas de destrucción masiva, y la combinación de ambos como escenario más temible. Los conflictos regionales como el de Oriente Próximo. Los Estados en descomposición y la delincuencia organizada). 2. Crear seguridad en los países vecinos y 3. Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

Sin embargo, renuncia a incluir una dimensión de defensa colectiva, por consiguiente, el campo de actuación del instrumento militar de la Unión Europea se reduciría al ámbito de la prevención de conflicto, sobre el que la Unión Europea hace un especial énfasis, y la gestión de crisis. Nos encontraríamos ante las *misiones Petersberg* ligeramente incrementadas, también llamadas *misiones Petersberg (Plus)*.

Por su parte, estas nuevas misiones se encuentran recogidas de forma más explícita en el Tratado Constitucional para la Unión Europea: las misiones en las que la Unión Europea podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán:

- Las actuaciones conjuntas en materia de desarme.
- Las misiones humanitarias y de rescate.
- Las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares.
- Las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz.
- Las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.
- Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio.»

La Constitución Europea incorpora una cláusula de defensa mutua entre todos los Estados miembros, pero marca un límite claro al reconocer explícitamente que la OTAN:

«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.»

Asimismo, introduce como novedad una cláusula de solidaridad para hacer frente a un ataque terrorista en cualquier país de la Unión o en caso de catástrofe natural o de origen humano, y establece una cooperación estructurada permanente

Incremento de las capacidades de planeamiento

Una mejora de las capacidades de planeamiento, que el Objetivo General 2010 materializa con el establecimiento en el seno del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) de una Célula de Planeamiento Cívico-Militar con la capacidad de establecer rápidamente un centro de operaciones. Esta Célula permitirá el seguimiento de las situaciones de crisis, proporcionará una capacidad de alerta temprana y posibilitará el desarrollo de las actividades iniciales del planeamiento estratégico militar.

Asimismo la Unión ha convertido en una célula permanente la unidad de planificación eventual encuadrada en el Cuartel General de la Alianza (SHAPE), a quien le corresponderá el planeamiento cuando se recurra a lanzar una operación liderada por la Unión Europea, contando con medios y capacidades OTAN.

Incremento de las capacidades operativas

El Objetivo General 2010 se centra, no tanto en el aspecto cuantitativo de las fuerzas, sino en su aspecto cualitativo, lo que sin duda supondrá un importante incremento en el nivel de exigencia y la rapidez de respuesta de las fuerzas ofrecidas por los Estados miembros. Con este objetivo los Estados miembros se comprometen a:

1. Disponer de Agrupaciones Tácticas, *Battlegroups* de despliegue rápido, con los medios de proyección estratégica y de sostenimiento perfectamente identificados. Estas unidades, que deben ser realistas y creíbles, deberán estar operativas en el año 2007 y proporcionarán a la Unión los elementos de reacción inmediata, que el nuevo escenario estratégico demanda (7).
2. Disponer de un grupo aeronaval, *Task Force* naval, para el año 2008, sobre la base de un portaaviones, con los elementos aéreos y de escolta necesarios.
3. Implantar en el año 2005 una Célula Europea de Coordinación Conjunto-Combinada de transporte estratégico, aéreo y marítimo, con el objetivo de alcanzar para el año 2010 las capacidades de transporte necesarias.
4. Establecer un mando europeo de transporte aéreo estratégico, que deberá estar operativo en el año 2010 y que podría actuar como un pool de medios a disposición de la Unión Europea.

Incremento de la capacidad industrial y tecnológica

El Objetivo General 2010 marcó el establecimiento a finales de 2004 de la AED, para actuar en el ámbito de las capacidades militares, la Investigación y Desarrollo (I+D), y la adquisición de armamento. La iniciativa de sus actuaciones corresponde a los ministros de Defensa que, dentro del Consejo, serán los responsable últimos.

La AED deberá abordar desde el primer momento el asunto del desarrollo de las capacidades definidas en el Objetivo 2010, por lo que muy probablemente asumirá la responsabilidad del ECAP, donde como se ha explicado deberá tomar importantes iniciativas.

Su creación es un paso fundamental para que los Veinticinco puedan poner en común sus necesidades, armonizar requerimientos, encauzar de forma coherente los escasos presupuestos de I+D, pero sobre todo, constituirá una plataforma comunitaria, dependiente del alto representante de la PESC para impulsar actuaciones desde la Unión hacia los Estados.

Si la Agencia logra que los países de la Unión Europea acuerden conjuntamente sus necesidades operativas y alcance compromisos sobre los sistemas a adquirir y los plazos de obtención, la reestructuración de la base industrial de defensa europea será una realidad a medio plazo.

Incremento de la cooperación con la OTAN: Acuerdos Berlín Plus

La cooperación con la OTAN se ha materializado en los llamados Acuerdos de Berlín (Plus). Tienen el objetivo claro de evitar duplicidades innecesarias entre OTAN y Unión Europea. Se fundamentan en cuatro pilares:

1. El acceso de la Unión Europea a las capacidades de planeamiento OTAN.

(7) En realidad este concepto ya ha sido aplicado en la operación *Eufor* en apoyo a las elecciones en la República Democrática del Congo. España liderará el *Battlegroup* de la Unión Europea durante el primer semestre del 2008.

2. La presunción de disponibilidad de medios y capacidades pre identificados OTAN para operaciones lideradas por la Unión Europea. Para ello, la Alianza ha establecido una lista de elementos y capacidades que, con gran probabilidad, podrían estar disponibles para una operación Unión Europea.
3. Identificación de las opciones de mando OTAN (Cuarteles Generales) para operaciones Unión Europea y la designación del Segundo Jefe del Mando Aliado para Europa (DSACEUR). siempre un general o almirante europeo, como primera opción para ser *EU Operation Commander* (8).
4. Adaptación del sistema de planeamiento OTAN de forma que incorpore la disponibilidad de fuerzas para las operaciones lideradas por la Unión Europea.

El efecto inmediato de estos acuerdos fue la puesta en marcha de la primera operación militar de la Unión Europea en Macedonia, la operación *Concordia* (9). Bajo este mismo marco la Unión Europea asumió, en diciembre de 2004, con la operación *Althea* el relevo de la misión OTAN SFOR en Bosnia-Herzegovina.

Estos acuerdos tienen un innegable aspecto positivo, puesto que evitan duplicar innecesariamente capacidades militares y aseguran la posibilidad del empleo de capacidades OTAN para operaciones lideradas por la Unión Europea. Sin embargo, algunas voces alertan de lo que podría ser una doble capacidad de bloqueo que la OTAN, fundamentalmente Estados Unidos o Turquía, podría tener sobre las operaciones Unión Europea:

- Conforme al Consejo Europeo de Helsinki, la Unión Europea sólo podrá asumir una misión, cuando la OTAN haya decidido no intervenir.
- La OTAN retiene la libertad soberana de decidir qué medios pone a disposición de la Unión Europea y, una vez cedidos, dichos medios le darán capacidad real de control sobre la operación.
- Esta iniciativa deslegitima toda aspiración de los socios a hacerse con capacidades suficientes, que aseguren una autonomía estratégica. Es decir, una iniciativa que, sobre el papel, proporciona a la Unión Europea una capacidad de acción autónoma, se convierte, en el fondo, en un freno a su propia capacidad real de acción, en un límite a la construcción política europea.

Berlín Plus no debe ser una limitación a la capacidad autónoma de toma de decisiones de la Unión Europea. Por ello, es preciso definir con precisión el término duplicidades innecesarias y en consecuencia, desarrollar aquellas que sean consideradas como duplicidades necesarias. El intento de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo de establecer un OHQ de nivel estratégico en Tervuren, en plena crisis de la OTAN a causa de las

(8) Éste permanecería en SHAPE, donde se establecería el EU OHQ. El Cuartel General de la Fuerza (FHQ) y el de los Mandos Componentes (CCHQ), desplegados en el teatro de operaciones, podrían ser proporcionados bien por la Alianza o por los Estados miembros.

(9) Con la misión de evitar una escalada del conflicto entre la población macedonia y la de etnia albanesa. En esta operación gran parte de los medios y capacidades empleados pertenecían a la OTAN, SHAPE actuó como Cuartel General de la Operación (OHQ) y DSACEUR, el general alemán Rainer Feist fue designado comandante de la operación. Inicialmente se acudió a Francia como nación marco, y posteriormente al decidirse prorrogar la misión, se acudió a EUROFOR, asumiendo el mando el general portugués Ferreira dos Santos.

discrepancias sobre la intervención en Irak, se encontró con la oposición frontal de Estados Unidos y de los Estados de la Unión Europea más atlantistas.

Capacidades de planeamiento, mando y control

Proceso de toma de decisiones a nivel político

En el Consejo Europeo de Helsinki se aprobaron las líneas generales que marcan el proceso de toma de decisiones, en el cual:

«Todos los Estados miembros tendrán derecho a participar completamente y en igualdad, en todas las decisiones y deliberaciones del Consejo y organismos del Consejo sobre operaciones lideradas por la Unión Europea. La contribución con medios nacionales de los Estados miembros se fundamentará en la libre decisión de estado soberano.»

«Se establecerá un Comité *ad hoc* para la conducción de la operación. Todos los Estados miembros tienen el derecho de asistir al Comité *ad hoc*, participen o no en la operación, sin embargo, únicamente los países contribuyentes con fuerzas, participarán en la conducción diaria de las operaciones» (10).

Tras haber tomado el Consejo la decisión de lanzar una operación liderada por la Unión Europea, los países europeos de la OTAN, no miembros de la Unión Europea:

- Podrán participar, si así lo desean, en una operación que pudiera requerir el empleo de medios y capacidades OTAN.
- En las operaciones con medios exclusivos de la Unión Europea, podrán ser invitados a participar, si así lo decide el Consejo.

Los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea podrían ser invitados por el Consejo a tomar parte en operaciones lideradas por la Unión Europea, una vez que el Consejo haya decidido lanzar la operación.

Rusia, Ucrania y otros países europeos involucrados en el diálogo político con la Unión, así como otros países interesados, puede ser invitados a tomar parte en operaciones lideradas por la Unión Europea.

PESD: órganos de dirección político-estratégica (11).

Comité Político y de Seguridad (COPS): en virtud del artículo 25 del Tratado de la Unión Europea, que lo establece como estructura permanente, el COPS se ocupa de todos los aspectos de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), incluida la PESD. En particular, elabora y supervisa la respuesta de la Unión Europea en caso de crisis.

(10) Todos los países que hayan confirmado su participación en una operación Unión Europea y desplieguen un número significativo de fuerzas, tendrán los mismos derechos y obligaciones en la conducción diaria de las operaciones, que los estados miembros de la Unión Europea participantes en la operación.

(11) El Consejo de Helsinki decidió establecer de forma permanente, nuevos órganos y estructuras políticas y militares, que aseguren la capacidad de ejercer la dirección política y estratégica. En el de Niza se definió su composición, competencias y funcionamiento y en el de Laeken se declaró su operatividad.

La misión del COPS es vigilar la situación internacional en el ámbito de la PESC. En concreto, el COPS:

- Asesora al Consejo con el fin de contribuir a la elaboración de las políticas.
- Examina los proyectos de conclusión del Consejo de Asuntos Generales.
- Coordina los distintos grupos de trabajo en el ámbito de la PESC.

En las formas establecidas, el COPS conduce el diálogo político y desempeña el papel de interlocutor privilegiado del secretario general y alto representante y sus representantes especiales, al tiempo que constituye el órgano preferente para el diálogo sobre la PESC con otros organismos internacionales, como la OTAN.

El COPS transmite directrices al Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y recibe asesoramiento y recomendaciones de este último. El presidente del CMUE que, en caso de necesidad, participa en las reuniones del COPS, actúa como interfaz con el EMUE.

Bajo la autoridad del Consejo, el COPS es responsable de la dirección política del desarrollo de la capacidad militar. Para esta tarea, el COPS cuenta con el asesoramiento del CMUE asistido por el EMUE.

El COPS es la instancia del Consejo que trata las situaciones de crisis y examina todas las opciones posibles para la respuesta de la Unión Europea. El Comité propone al Consejo los objetivos políticos que deben alcanzarse y recomienda un conjunto coherente de opciones con el fin de responder a la crisis. En particular, el COPS puede elaborar un dictamen para recomendar al Consejo la adopción de una acción común. Sin perjuicio del papel de la Comisión, el COPS supervisa la aplicación de las medidas decididas y evalúa sus consecuencias. La Comisión y los Estados miembros, por su parte, informan al COPS de las medidas adoptadas o que tienen intención de adoptar.

El Consejo y la Comisión, cada uno en su ámbito con arreglo a los procedimientos establecidos por el Tratado, son competentes para tomar decisiones jurídicamente vinculantes. Sin embargo, sobre la base del artículo 25 del Tratado de la Unión Europea, el Consejo puede autorizar al COPS a tomar las decisiones adecuadas en cuanto al control político y la dirección estratégica de la operación de gestión de crisis, mientras ésta dure.

En caso de respuesta militar, el COPS ejerce el control político y la dirección estratégica. Sobre la base de los dictámenes y recomendaciones del CMUE, el COPS evalúa las opciones militares estratégicas, y el concepto y el plan de operaciones, con el fin de presentarlos al Consejo. Por consiguiente, ante la perspectiva del inicio de una operación, el COPS dirige al Consejo una recomendación basada en los dictámenes del CMUE. El Consejo decide a continuación iniciar o no la operación, en el marco de una acción común, que determinará, en particular, el papel del secretario general y alto representante en la aplicación de las medidas. Durante la operación, el secretario general y alto representante, que puede presidir el COPS, debe informar al Consejo. Además, el secretario general y alto representante, basándose en el trabajo del COPS, orientará las actividades del Centro de Situación, que apoya al COPS y le proporciona información relativa a la gestión de las crisis.

Las instituciones deben colaborar estrechamente de consuno, sobre todo en momentos de crisis. El presidente del COPS participa por consiguiente, en caso de necesi-

dad, en las reuniones del Comité de Representantes Permanentes (COREPER). Los consejeros de relaciones exteriores ejercen una coordinación eficaz y permanente entre los trabajos de la PESC y los de los otros pilares.

CMUE es el órgano militar más elevado en el Consejo. Componen el CMUE los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) de los Estados miembros, representados por sus delegados militares. El CMUE puede reunirse a nivel de JEMAD o de Representantes Militares (REPMIL).

El presidente del COPS, que deberá ser necesariamente un general de Ejército (cuatro estrellas), es designado por el Consejo, por recomendación del JEMAD, y dispone de un mandato de tres años, salvo decisión contraria del Consejo. Representa al CMUE ante el COPS y el Consejo, y preside las reuniones del CMUE, a nivel REPMIL y JEMAD.

El CMUE es el foro de consulta y cooperación militar entre los Estados miembros de la Unión Europea en los ámbitos de prevención de conflictos y gestión de crisis. Hace recomendaciones y emite dictámenes sobre asuntos militares al COPS. Los dictámenes militares se toman por consenso.

Los dictámenes y las recomendaciones del CMUE pueden referirse a los siguientes aspectos:

- Concepto general de gestión de crisis, en sus aspectos militares.
- Aspectos militares relativos al control político y dirección estratégica de todas las operaciones.
- Evaluación de los riesgos de las crisis potenciales.
- Dimensión e incidencias militares de una crisis.
- Elaboración, evaluación y reconsideración de objetivos.
- Estimación de los costes de las operaciones y ejercicios.

Relaciones militares con los países candidatos, los terceros países y las organizaciones internacionales.

En caso de crisis, el CMUE asume la dirección militar y suministra directrices militares al EMUE. De forma más detallada, el COPS:

- A petición del COPS, dirige una directriz de iniciación al director general del EMUE para definir y presentar las opciones militares estratégicas.
- Evalúa las opciones militares estratégicas elaboradas por el EMUE y las transmite al COPS, junto con su evaluación y dictamen militar.
- Sobre la base de la opción militar elegida por el Consejo, autoriza la elaboración de una directriz inicial de planificación destinada al comandante de la operación.
- Sobre la base de la evaluación del EMUE, asesora y hace recomendaciones al COPS acerca del concepto de las operaciones y el proyecto de plan de la operación, elaborados ambos por el comandante de las operaciones.
- Asesora al COPS sobre la opción para poner fin a una operación.
- El CMUE controla la correcta ejecución de las operaciones militares en curso realizadas bajo la responsabilidad del comandante de operación.

El EMUE: compuesto por militares de los Estados miembros en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo, el EMUE es la fuente de los conocimientos militares

de la Unión Europea. Entre sus funciones, el EMUE suministra una capacidad de alerta temprana, y planifica, evalúa y asesora en lo referente al concepto de gestión de crisis y a la estrategia militar general.

El EMUE es un servicio de la Secretaría del Consejo que se encuentra bajo la autoridad militar del CMUE, cuyas decisiones y directivas ejecuta, y al que asiste en la evaluación de la situación y el planeamiento estratégico de los aspectos militares. Esto engloba toda la gama de las *misiones de Petersberg*, incluidas las de la Estrategia Europea de Seguridad, y todas las operaciones conducidas por la Unión Europea.

Directamente adscrito al secretario general y alto representante, a petición de éste o del COPS, el EMUE apoyará las misiones temporales con terceros países u organizaciones internacionales.

El EMUE establecerá un vínculo entre el CMUE y los recursos militares a disposición de la Unión Europea. Tendrá, así, la responsabilidad de supervisar, evaluar y presentar recomendaciones sobre las fuerzas y capacidades que los Estados miembros ponen a disposición de la Unión Europea, y de determinar y enumerar las fuerzas europeas nacionales y multinacionales para las operaciones dirigidas por la Unión Europea y coordinadas con la OTAN.

Más concretamente, el EMUE es competente para:

- Supervisar posibles situaciones de crisis.
- Ocuparse de los aspectos militares del planeamiento estratégico anticipado.
- Organizar y coordinar los procedimientos con los cuarteles generales nacionales y multinacionales, incluidos los que la OTAN ponga también a disposición de la Unión Europea.
- Programar, planificar, dirigir y evaluar los aspectos militares de los procedimientos de gestión de crisis de la Unión Europea.
- Establecer relaciones permanentes con la OTAN.
- Acoger a un equipo de enlace de la OTAN y crear una célula de la Unión Europea en el SHAPE de la OTAN.
- Contribuir a los aspectos militares de la dimensión PESD de la lucha contra el terrorismo.

El EMUE realizará estas tareas teniendo en cuenta el proceso de planificación de la defensa de la OTAN así como el proceso de planificación y análisis de la Asociación para la Paz. El EMUE trabajará asimismo en estrecha cooperación con la AED.

Se asignarán al EMUE funciones suplementarias cuando se trate de gestionar crisis y operaciones en curso.

Así, en situaciones de gestión de crisis, el EMUE recabará y procesará información específica de organizaciones de inteligencia y otros tipos de información de toda fuente disponible, para después suministrar al CMUE y al COPS dictámenes y directivas sobre las opciones militares estratégicas.

En el marco de la gestión de operaciones en curso, el EMUE, bajo la dirección del CMUE, efectuará un seguimiento continuo de todos los aspectos militares de las operaciones, así como análisis estratégicos con el comandante de la operación designado. A la luz de

la evolución de la situación política y operativa, el EMUE presentará al CMUE nuevas opciones como base para el asesoramiento militar de éste al COPS.

Desde el año 2004 el EMUE recibe la ayuda de la Célula Civil-Militar, que en el seno del EMUE se encarga de tareas como el planeamiento estratégico de la reacción a una crisis en la perspectiva de operaciones civiles y militares conjuntas.

Por medio de la Célula Civil-Militar, el EMUE será responsable de suministrar las capacidades necesarias para el planeamiento y la gestión de una operación militar autónoma de la Unión Europea, lo que permitirá al EMUE crear rápidamente un centro de operaciones cuando se imponga una reacción civil y militar conjunta, y el Consejo, a instancias del CMUE, no haya designado ningún cuartel general nacional. La Célula Civil-Militar constituirá el núcleo permanente clave del centro de operaciones de la Unión Europea y colaborará en la coordinación de las operaciones civiles

Mando y control

En los nuevos escenarios emergentes la capacidad de planeamiento y de mando y control de la Unión Europea, a todos los niveles, desde el estratégico hasta el táctico, es un factor clave para el éxito de la operación y ello exigiría una cuidadosa reorganización, orientada a asegurar que la información e inteligencia sea realmente compartida por los Estados miembros:

«El planeamiento y mando y control debería ser mucho más flexible y creativo para elaborar e implementar estrategias y tácticas innovadoras, y asegurar una coordinación eficaz y, cuando fuera necesario, una sinergia entre las operaciones militares y los componentes no-militares, estableciendo un sistema cívico militar interactivo.»

En esta dirección apunta la iniciativa de establecer una Célula de Planeamiento Cívico-Militar en el EMUE. Las misiones de esta Célula son:

- El Planeamiento Cívico-Militar a diferentes niveles, constituyéndose en el corazón de un Centro de Operaciones de la Unión Europea.
- Reforzar el OHQ, nivel estratégico puesto por un Estado miembro a disposición de la Unión Europea para la operación.

Hasta el momento, y salvo la iniciativa fracasada de Tervuren (12), no se ha querido constituir un OHQ permanente y genuinamente europeo, para evitar una duplicación con los Cuarteles Generales de la OTAN, y se ha optado por emplear alguno de los cinco Cuarteles Generales puestos a disposición de la Unión: Alemania, Francia, Gran Bretaña, Grecia e Italia, como se ha hecho en la operación *Artemisa*, en la que el OHQ fue proporcionado por Francia, al ser designada como «nación marco».

Los Estados miembros disponen de medios suficientes para establecer Cuarteles Generales OHQ (nivel estratégico-militar) FHQ (*Force HQs*), nivel operacional y CCHQ (Cuar-

(12) Como consecuencia de las desavenencias surgidas entre los aliados durante la crisis de Irak Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo decidieron establecer un Cuartel General Operacional. Para más información acudir al cuadro 1, p. 111, de este trabajo.

teles Generales de los mandos componentes terrestre, marítimo, aéreo, operaciones especiales, operaciones psicológicas, etc.).

Capacidades del componente terrestre de la FRR

En el marco de las *misiones Petersbeg*, los cometidos que podrían desempeñar el componente terrestre de las FRR son los que a continuación se presentan:

- *Asistencia o ayuda humanitaria*: que complementan la acción de las organizaciones humanitarias, en aquellos casos donde éstas no pueden intervenir en el teatro, por razones de falta de seguridad o por no tener la capacidad de dar una respuesta rápida a la situación de emergencia. Incluye la instalación de campos de refugiados, reparación de infraestructura de emergencia, apoyo logístico y atención sanitaria a la población, etc. Tan pronto como la situación lo permita, esta responsabilidad debe ser transferida a las organizaciones humanitarias.
- *Inteligencia*: que implica el despliegue y la actuación coordinada de todos los medios de obtención de Inteligencia: Humana (HUMINT), Electrónica (ELINT), de Imágenes (IMINT) y de Señales (SIGINT).

Acciones para asegurar el control de la situación: para garantizar las condiciones de seguridad y establecer medidas de confianza entre las partes. Incluirán el control de masas, acciones psicológicas, creación de áreas seguras, pasillos de refugiados, protección de convoyes, refugiados, instalaciones, centros electorales, etc., patrullas de vigilancia, medidas para acercar a las partes, como comisiones militares mixtas, intercambios de prisioneros, cadáveres, etc.

Acciones de combate, de carácter ofensivo o defensivo, cuya intensidad dependerá de la oposición, que presenten las partes al cumplimiento del mandato, así como de las acciones en él autorizadas:

- Una operación de apoyo a la paz según el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, que exige el acuerdo de la nación anfitriona y de las partes en conflicto.
- Una operación según el Capítulo VII, en la que el acuerdo de la nación anfitriona no es necesario, y el mandato de Naciones Unidas legitima el despliegue de las fuerzas.

Mando y control

El componente terrestre podría actuar en el nivel táctico u operacional:

- Nivel táctico: como Cuartel General de un componente terrestre dependiente del FHQ, nivel operacional.
- Nivel operacional: en el caso de una operación con un fuerte componente terrestre y unos mínimos componentes aéreo y marítimo. En este caso, el Cuartel General del Mando Conjunto Terrestre (LCC) actuaría como FHQ, con los mínimos refuerzos necesarios.

Capacidades operativas.

Las misiones y escenarios en los que el LCC de la FRR podrían ser empleados serían las siguientes:

- Prevención de crisis: despliegue preventivo.
- Asistencia humanitaria:
 - Operaciones humanitarias. Evacuación de nacionales.
 - Operaciones de mantenimiento de la paz.
 - Operaciones de imposición de la fuerza: separación de partes beligerantes, con medidas coercitivas Capítulo VII Carta de Naciones Unidas.

La situación más exigente de las presentadas, se correspondería con la imposición de una separación de dos partes beligerantes. Para esta misión ha sido definido un escenario tipo, que exigiría disponer de unas capacidades, que permitiera ejercer el control simultáneo de una zona desmilitarizada de unas dimensiones aproximadas de 300 por 25 kilómetros, y el control de un enclave de unos 3.000 kilómetros cuadrados.

La organización operativa de una fuerza, que dispondría de las capacidades suficientes para asumir las misiones, que exige el escenario tipo anteriormente descrito, sería la expuesta en el cuadro 1. Esta fuerza exigiría un total de 56.000-58.000 efectivos.

Las fuerzas comprometidas por las naciones en el Catálogo de Fuerzas de Helsinki (13), son suficientes en número para completar las fuerzas necesarias en el escenario más

Cuadro 1.– Organización operativa de una fuerza.

Función	Unidad	Personal
LCC HQs	1 Cuartel General de Cuerpo de Ejército	1.600
Entrada en el teatro	1 Brigada (Infantería Ligera/Mecanizada/Anfibia)	4.900
Zona desmilitarizada (300 por 25 kilómetros)	1 División (3 Brigadas Mecanizadas y 1 Brigada Acorazada)	19.500
Control enclave (3.000 kilómetros cuadrados)	1 División (1 Brigada Asalto Aéreo y 2 Brigadas Mecanizadas).	14.100
Núcleo de Tropas de Cuerpo de Ejército	1 Grupo Operaciones Especiales	500
	1 Unidad de Cuartel General (Cuartel General/Plana Mayor/Inteligencia)	1.500
	1 Brigada de Caballería	1.350
	1 Brigada de Helicópteros/Aerotransportada.	2.500
	1 Brigada Artillería Campaña	2.300
	1 Brigada Artillería Antiaérea.	1.000
	1 Brigada de Ingenieros.	2.800
	1 Brigada de Transmisiones.	1.400
	1 Brigada Logística	4.100

(13) Contribución de Ejércitos de Tierra al HFC por país total 78.500 hombres: Austria 2000, Bélgica 1.000, Dinamarca 0, Finlandia 2.000, Francia 12.000, Alemania 13.500, Grecia 3.500, Irlanda 1.000, Italia 6.000, Luxemburgo 100, Holanda 5.000, Portugal 1.000, España 6.000, Suecia 1.500, Gran Bretaña 12.500, Chipre 176, Chequia 550, Estonia 450, Hungría 250, Letonia 85, Lituania 750-1.500, Malta 35, Polonia 500, Eslovaquia 421, Eslovenia 85. Países no-Unión Europea: Bulgaria 960, Islandia (25-50 civiles), Noruega 600, Rumania 1.300 y Turquía 5.000.

Cuadro 2.- Objetivos marcados en Helsinki.

Grupo ECAP	Recomendación/acuerdos alcanzados
LCC HQ	Adopción de un sistema general de refuerzo del Cuartel General. Necesidad de integración y adiestramiento del personal de aumento.
ISTAR/UAV/RADAR	Carencia de medios. Previsible mejora de la situación a partir del año 2006. Es preciso una puesta al día de doctrinas y procedimientos, para un mejor aprovechamiento de las capacidades existentes.
Batallón de Helicópteros de Ataque	Déficit de medios ofrecidos. Mejora con la entrada en servicio del helicóptero <i>Tigre</i> . Se debe solicitar a las naciones un incremento de los medios comprometidos al HFC.
Batallón de Helicópteros de Transporte Medio	Déficit de medios ofrecidos. Se debe solicitar a las naciones un incremento de los medios comprometidos al HFC. Empleo de helicópteros de MCC.
Batallón de Helicópteros de Reconocimiento/Enlace	Déficit de medios ofrecidos. Se debe solicitar a las naciones un incremento de los medios comprometidos al HFC. Empleo de helicópteros de MCC.
Unidades de Operaciones Especiales	Necesidad de unificar criterios y muy posiblemente los efectivos previstos (en Afganistán e Irak suponen en 8% del total de la fuerza, frente al 1-2% de los conflictos convencionales). Posibilidad de onstituir mando componente independiente, conjunto. Unificación de doctrinas y procedimientos. Necesidad de un HQ SOCC.
Batallón NBC	Déficit de medios comprometidos. Acuerdo para integrar una Compañía NBQ de Reino Unido en el Batallón NBQ de Francia, previsible aportación de Italia.
Compañías de Sanidad	Incrementar el role dos de las formaciones sanitarias, incluyendo módulos especializados role dos más, tipo escalón médico avanzado del Ejército de Tierra.
Interoperabilidad	La multinacionalidad no debe ir en detrimento de la eficacia de la fuerza, ni su capacidad de operar conjuntamente. Es imprescindible en los sistemas mando y control y telecomunicaciones de los PC,s de todos los niveles de mando.
Apoyo Logístico	La excesiva diversidad de materiales y vehículos de los países de la Unión Europea (cuatro tipos de carros de combate, multitud de vehículos de combate de Infantería, Caballería, vehículos ligeros, medios de transmisiones, etc.) dificulta poder realizar un sostenimiento racionalizado. En muchos casos será responsabilidad exclusiva de nivel nacional, sin posibilidad de realizar apoyos mutuos entre las naciones participantes (MSA). Las naciones deberán hacer un esfuerzo en disponer de unidades logísticas, proyectables, capaces de llevar a cabo un proceso RSOM en el tiempo exigido. Los NSE,s no están contabilizados en el <i>Helsinki Force Catalogue</i> .

exigente, que deberían ser completadas con un posterior proceso de generación de fuerzas que permitiera el relevo de la fuerza inicialmente desplegada (duración prevista de la misión un año).

Sin embargo, la Unión Europea reconoce dificultades para llevar a cabo varias operaciones simultáneas y concurrentes, así por ejemplo, una operación de separación de partes beligerantes con empleo de la fuerza (Capítulo VII) combinada con una operación de evacuación de nacionales, impondría problemas en cuanto al despliegue y la rapidez de la operación; asimismo, si simultáneamente a una fase de consolidación, posterior a una separación de fuerzas, se pretendiese llevar a cabo una operación de despliegue en el marco de una operación de prevención de crisis, existirían serios problemas de capacidades, particularmente en términos de Cuarteles Generales de división, batallones de Infantería, helicópteros de transporte y medios protección NBQ-R.

El *Headline Goal Progress Catalogue* publicado en 2003 reconocía 26 carencias y ocho déficit fundamentalmente en medios ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*), helicópteros y medios NBQ, ninguno de los cuales era lo suficientemente importante como para impedir los objetivos marcados en Helsinki, realizando las siguientes recomendaciones.

Sin embargo, la carencia fundamental del componente terrestre y de la FRR en general, sería su falta real de disponibilidad. En la práctica, el Objetivo General de Helsinki 2003 no pasaría de ser un catálogo, un listado de fuerzas militares comprometidas, pero sin la capacidad real y efectiva de ser proyectadas en los plazos de tiempo necesarios, cuadro 2.

Battlegroups

Conscientes de las graves carencias que presenta el HFG 2003 y basándose en una iniciativa franco-británica la Unión Europea desarrolló un concepto operativo, parte sustancial del Objetivo General 2010, para disponer de Agrupaciones Tácticas, *Battlegroups*, que le proporcionará los elementos de reacción inmediata, que el nuevo escenario estratégico demanda:

«La Unión Europea debe ser capaz de actuar antes de que ocurra la crisis, porque una intervención preventiva puede evitar que una situación se deteriore. La Unión Europea debe poder conducir operaciones concurrentes con capacidad de mantener simultáneamente varias operaciones con diferentes niveles de fuerzas empeñadas.»

Las lecciones aprendidas extraídas de las primeras operaciones militares lideradas por la Unión Europea, especialmente la operación *Artemis* (14), han influido de forma determinante en la decisión de implementar este nuevo concepto, que incluye:

(14) Se trata de la segunda operación, primera completamente autónoma liderada por la Unión Europea conducida de 12 de junio a 15 de septiembre de 2003 en la República Democrática del Congo. La operación fue liderada por Francia, en respuesta a la solicitud y resolución 1484 de Naciones Unidas, bajo el marco del Capítulo VII de la Carta, permitiendo el uso de todos los medios necesarios para el restablecimiento de la paz. El OHQ se situó en París. La fuerza desplegada ascendió a unos 1.500 hombres, en un 95% franceses. El éxito militar de esta operación ha tenido como consecuencia, la voluntad política de ampliar los objetivos de la PESD, incluyendo a África, en su área de empleo.

- Unidades de combate de entidad batallón.
- Unidades de apoyo al combate y de apoyo logístico.
- Capacidades aéreas y navales apropiadas, cuando fueren necesarias, que le permita «disponer de paquetes de fuerza de alta disponibilidad como respuesta a crisis, como única fuerza presente en el teatro (*stand-alone force*) o como fuerza de entrada en el teatro, que posibilite el despliegue del resto de la fuerza (*follow-on forces*).

La capacidad de respuesta inmediata depende de dos factores. Por una parte la capacidad de despliegue rápido de la fuerza y por otra, la rapidez en el proceso de toma de decisiones y planeamiento:

- En la toma de decisiones, la ambición de la Unión Europea es de ser capaz de lanzar una operación en el plazo de cinco días, tras la aprobación por parte del Consejo, del Concepto de Gestión de Crisis.
- En el despliegue de la fuerza, la ambición es que las fuerzas comiencen a cumplir su misión en el teatro, no más tarde de diez días después de que la Unión Europea haya tomado la decisión de lanzar la operación.

Capacidades navales y aéreas

Capacidad de proyección estratégica

La rapidez de una intervención de la FRR de la Unión Europea dependerá en gran medida de su capacidad de proyección estratégica. Las experiencias en las últimas crisis en las que han participado Estados de la Unión Europea, han puesto en evidencia las grandes carencias, tanto en proyección vía marítima como aérea, muy inferiores a las demostradas por Estados Unidos.

El escenario más exigente de los marcados para el Objetivo de Helsinki. Incluye el transporte de 60.000 hombres, a 60.000 kilómetros, en 60 días, en dos rotaciones y sin apoyo de nación anfitriona. El 80% de la proyección se realizaría vía marítima y el 20% vía aérea.

Proyección aérea

Los estudios concluyen que las capacidades de transporte aéreo estratégico de la Unión Europea son inadecuadas, y parte de su flota es antigua, con poca capacidad de carga y corta autonomía. Esta situación justifica la necesidad y urgencia del programa del avión de transporte A-400M, que paliarán una de las carencias más acusadas de la Unión Europea. Las primeras entregas están previstas para el año 2009. Se prevé que hasta el año 2010 no se dispondrá de un suficiente número de aeronaves, que permita establecer un mando aéreo de transporte estratégico, con un *pool* de aeronaves a disposición de la Unión Europea.

La entrada en servicio de los A-400M no resolverá todos las carencias y déficit de la Unión Europea, puesto que su capacidad (35 toneladas) no permite la proyección de medios pesados y de gran volumen. La contratación de aeronaves de gran tonelaje, tipo *Antonov* o *Galaxy* será siendo necesaria.

Proyección naval

La proyección vía marítima exige disponer de un total de 60 buques tipo *RoRo*. Las Armadas europeas cuentan con escasos buques de este tipo y existe dificultades para encontrar en el mercado civil un número tan elevado de buques disponibles. Por este motivo, los estudios afirman que es urgente la adquisición de buques de proyección estratégica y de buques tipo *RoRo* de medio tonelaje, así como mantener la flota de tipo *RoRo* civiles bajo banderas de países de la Unión Europea, disminuyendo las actuales cargas fiscales y restricciones legales.

Tanto las conclusiones del estudio de proyección marítima como aérea, afirman la necesidad de crear una Célula de Coordinación de Transporte Estratégico. Recogiendo ambas iniciativas, el Objetivo General 2010 decidió crear en el año 2005, una Célula de Transporte Estratégico Marítimo y Aéreo. Esta Célula permite optimizar el empleo de las flotas existentes, coordinar y evitar la competencia entre Estados, con lo que se evitará la subida artificial de precios y entre otras acciones, proponer y financiar modificaciones que posibiliten el traslado de medios pesados y la descarga en puertos con las mínimas condiciones de despeje.

Capacidades del componente marítimo de la FRR

Con la caída del muro de Berlín las Armadas europeas han iniciado un importante proceso de transformación para adaptar sus capacidades al nuevo escenario estratégico. Éstas ya no buscan enfrentarse al enemigo soviético, especializándose en guerra anti-submarina, sino que están orientadas a incrementar las capacidades de proyección de poder naval sobre el litoral. Las nuevas capacidades a adquirir o reforzar implican la adquisición de portaaviones y su aviación aeronaval, fragatas y submarinos con capacidad de lanzamiento de misiles crucero tipo *Tomahawk*, buques anfibios con capacidad de transportar helicópteros y buques de transporte de personal y material y equipo.

Las Armadas europeas tienen una gran experiencia en la participación en ejercicios multinacionales conjunto combinados. Emplean en su adiestramiento doctrina y procedimientos OTAN, lo que posibilita una fácil y rápida integración de cualquier unidad nacional en grupos navales multinacionales.

Únicamente Francia, Gran Bretaña, Italia y España disponen de portaaviones/portaeronaes. Los medios comprometidos en el *Helsinki Force Catalogue* permitiría formar una *Task Force* naval, organizada sobre la base de dos portaeronaes de 20.000 toneladas o sobre el portaaviones nuclear francés *Charles de Gaulle*, de doble tonelaje. Este grupo aeronaval dispondría de las fragatas de escolta, de unos 20 aeronaves, así como de capacidad de detección aérea, gracias a sus helicópteros *Hawkeye* o a sus helicópteros radar de mando y control.

A excepción de Gran Bretaña el resto de naciones disponen de un único portaaviones, por lo que existirían las lógicas reticencias de los países para poner su portaaviones a disposición de la Unión Europea, durante un período de activación. El cumplimiento del Objetivo General 2010, que prevé disponer de una *Task Force* naval sobre tendrá que superar estas dificultades.

Gran Bretaña, Francia e Italia han iniciado importantes proyectos de adquisición de nuevos portaaviones (15), por lo que entre los años 2012 y 2015 la Unión Europea podrá disponer de una forma permanente y sin los problemas anteriormente explicados, una *Task Force* naval sobre la base de dos grandes portaaviones de 50.000 toneladas, con capacidad de al menos 40 aviones caza multipropósito (*Joint Strike Fighters* o *Rafale*).

Capacidades del componente aéreo de la FRR

Los Estados miembros de la Unión Europea en su Objetivo 2010 se comprometieron a:

- Implantar en el año 2005 una Célula de Coordinación Conjunto-Combinada de transporte estratégico de la Unión Europea, con el objetivo de alcanzar para el año 2010 las capacidades necesarias de proyección estratégica.
- Establecer un Mando Europeo de Transporte Aéreo Estratégico, que deberá estar operativo en el año 2010 y que actuará como un *pool* de medios de transporte aéreo, a disposición de la Unión Europea.

Según el balance militar las naciones europeas disponen de más de 3.500 cazas con más de 30 tipos de aeronaves diferentes: los europeos *Tornado*, *Mirage*, *Harrier*, *Jaguar*, *Rafale*, *Gripen*, los norteamericanos F-5, F-16 o F-18 y los de origen soviético de las fuerzas aéreas de los países recientemente incorporados.

Sin embargo, no más de 1.200 de estos aparatos se encontrarían realmente en unidades operativas, muchos de ellos no disponen de medios de comunicaciones seguros, ni medios de identificación IFF modo 4, ni capacidad de actuación nocturna, ni posibilidad de lanzar PGM, etc. Todas estas carencias tecnológicas impedirían que gran parte de estas aeronaves pudieran ser integradas en un teatro de operaciones multinacional, en el que para poder actuar con seguridad y precisión, es imprescindible una gran interoperabilidad y disponer de un alto nivel tecnológico. La entrada en servicio de los 700 aviones multipropósito *Eurofighter 2000* (16) mejorará considerablemente las condiciones de operatividad, interoperabilidad y facilidad del sostenimiento logístico.

Además las Fuerzas Armadas europeas cuentan con carencias preocupantes en:

- Sistema de alerta y control de vuelos y vehículos aéreos no tripulados estratégicos de alta cota y media, donde no existirán soluciones antes del año 2010, salvo el *leasing*.

(15) Gran Bretaña adquirirá dos portaaviones de 50.000 toneladas, que entrarán en servicio entre los años 2012 y 2015 y sustituirán sus tres portaaviones de 20.000 toneladas de la clase invencible. Tendrán una capacidad para transportar unos 30 aeronaves. Francia adquirirá un segundo portaaviones, en un proyecto que tendrá una estrecha cooperación con los británicos. Italia está construyendo un segundo portaaviones, el *Andrea Doria* de 26.500 toneladas. Podrá transportar 24 aviones, ocho más que el actual portaaviones *Garibaldi*.

(16) El consorcio europeo EADS producirá 620 aviones EF-2000 *Tifón*, desarrollados mediante un programa de cooperación entre Alemania, España, Italia y Reino Unido. España ha adquirido 87. Su entrega se hará entre los años 2003-2014 (el 9 de octubre se hizo entrega al Ejército del Aire del prototipo español). Asimismo otras naciones no participantes en el desarrollo han adquirido los EF-2000: Grecia 60, con derechos de adquirir.

- En capacidades de supresión de SEAD, que depende de la disponibilidad de munición de precisión y de los medios aéreos o navales para lanzarla: misiles crucero, munición guiada de precisión, misiles antirradiación.
- Reabastecimiento en vuelo: importante carencia, en la que los países europeos cuentan actualmente con menos de la mitad de los medios necesarios. En el año 2010 se creará un *pool* de medios para optimizar al máximo los escasos recursos.

Retos y propuestas de futuro

El futuro a corto-medio plazo pasa por alcanzar las capacidades militares que el Objetivo 2010 exige, lo que implica una transformación de las Fuerzas Armadas europeas y muy especialmente de las fuerzas terrestres, para ser realmente móviles, flexibles, interoperables, con capacidad real de despliegue rápido y mutuamente sostenibles.

El éxito del cumplimiento de este Objetivo vendrá condicionado, como afirma la propia Estrategia Europea de Seguridad, por asumir que «serán necesarios mayores recursos para la defensa y un uso más eficaz de dichos recursos».

Los Estados miembros de la Unión Europea han realizado un esfuerzo presupuestario en los últimos años, pero que resulta escaso si se compara con la de los socios norteamericanos. La situación actual en Europa, donde la sociedad no asume la necesidad de incrementar los gastos de defensa, hace que el margen en el que se mueven los gobiernos sea muy estrecho, por lo que la única alternativa realista, pasa por el uso más eficaz de los recursos y por la racionalización de los gastos.

En conclusión, si se pretende ganar en eficacia y aumentar sustancialmente las capacidades, sólo cabe gastar mejor, definir exactamente los medios que se precisan para cumplir las misiones encomendadas, evitar duplicidades innecesarias, aunar recursos, racionalizar los programas de armamento, invertir equilibradamente en investigación y desarrollo y tender a una centralización en la determinación de necesidades operativas y de planeamiento.

Propuestas innovadoras

En los últimos años han surgido propuestas novedosas, que se recogen en un informe formulado por expertos de reconocido prestigio, en los que se argumenta, que la Unión Europea se ha empeñado equivocadamente en una estrategia de seguridad que fundamenta su actuación en la prevención y gestión de crisis, y en el multilateralismo eficaz, para prevenir y enfrentarse también al terrorismo y las armas de destrucción masiva.

Este informe propone una nueva estrategia para Europa, basada en una Doctrina de Seguridad Humana, con el objetivo claro de acabar con las graves violaciones de derechos humanos. Estas violaciones son el origen real de la mayoría de los conflictos:

«En un mundo cada vez más globalizado, los europeos no pueden sentirse seguros, mientras gran parte del mundo vive en la inseguridad permanente.»

Junto con otras medidas propuestas esta Doctrina propone la creación de una fuerza de respuesta de seguridad humana, compuesta por unos 15.000 efectivos, de los cuales al menos una tercera parte serían civiles con disponibilidad y capacidad para desplegar en pocos días (policías y especialistas en derechos humanos, legales, en agencias tributarias, de administración, de desarrollo y ayuda humanitaria, etc.).

Esta fuerza, estaría articulada en unidades cívico-militares, que integrarían perfectamente capacidades militares y civiles. De este modo se mejoraría la actual forma de actuación del componente civil, acostumbrado a trabajar en pequeños grupos, independientes y autónomos, por lo que se ganará en coordinación y eficacia. Esta combinación de capacidades civiles y militares debe ser tenida en cuenta desde los momentos iniciales del proceso de planeamiento. En este sentido, consideran como muy positivo el reciente establecimiento de una Célula de Planeamiento Cívico-Militar en el EMUE.

Se trata de propuestas novedosas y arriesgadas, en las que la estructura de mando y control cívico-militar debería estar perfectamente definida y cuya eficacia está por demostrar, sin embargo, hablan por sí solas de los cambios, transformaciones y diferentes formas de actuación, que los nuevos escenarios podrían exigir.

Conclusiones

A pesar de que la Unión Europea declarase operativa en el año 2003 la FRR europea, ésta en la práctica no pasaría de ser un catálogo de compromisos, un listado de fuerzas militares comprometidas, pero sin la capacidad real y efectiva de ser proyectadas en los plazos de tiempo requeridos.

Con el objetivo de incrementar de una forma real su capacidad militar, la Unión Europea ha dado pasos fundamentales para asentar las bases necesarias y los mecanismos adecuados, para que en un corto-medio plazo sus principales carencias puedan ser superadas. Asimismo, la Unión Europea ha lanzado sus primeras operaciones militares, *Concordia*, *Artemis*, *Althea* y *Eufor*, operaciones modestas, pero que han demostrado su decidida voluntad política de emplear sus capacidades en el ámbito de la prevención de conflictos y gestión de crisis, y en definitiva en progresar y desarrollar en su PESD.

Hitos fundamentales de esta nueva línea de actuación le han llevado a:

- Incrementar sus misiones, con la propuesta de ampliar su campo de actuación, con las llamadas *misiones Petersberg (Plus)*.
- Incrementar sus capacidades de planeamiento, con el establecimiento en el EUMS de una Célula de Planeamiento Cívico-Militar, así como una Célula de Planeamiento, permanente, en el SHAPE.
- incrementar las capacidades operativas, incidiendo no tanto en el aspecto cuantitativo, como lo hacía el Objetivo General 2003, sino en el aspecto cualitativo, lo que permitirá disponer de las capacidades militares de respuesta inmediata, que el nuevo escenario estratégico demanda:
 - La exigencia y la eficacia real que alcancen los *Battlegroups* determinará en gran medida la credibilidad de la PESD y su capacidad de actuación autónoma.

- Asimismo se deberá disponer de una *Task Force* naval para el año 2008, implantar en el presente año una Célula de Coordinación Conjunto-Combinada de transporte estratégico, aéreo y marítimo y establecer un Mando de Transporte Aéreo Estratégico, operativo en el año 2010, que permitirá disponer de un *pool* de medios a disposición de la Unión Europea y asegurará la capacidad de proyección, al menos de sus elementos de reacción rápida.
- Incrementar la capacidad industrial y tecnológica, en la que la AED jugará un papel determinante para desarrollar y alcanzar las capacidades militares.
- Incrementar la cooperación con la Alianza, basada en los Acuerdos Berlín (Plus). Sin embargo, estos Acuerdos no deben ser un freno a la capacidad autónoma de toma de decisiones de la Unión Europea. Por ello, debe interpretarse el término duplicidades innecesarias y desarrollar aquellas consideradas como duplicidades necesarias. En mi criterio, entre ellas, se encontraría un OHQ europeo. Sin embargo, el intento de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo de establecer un OHQ en Teruren, en plena crisis de la OTAN por los desencuentros de la guerra de Irak, se encontró con la oposición frontal de Estados Unidos y de los Estados de la Unión Europea más atlantistas.

Pero, a pesar de los pasos avanzados, todavía existen importantes campos en los que las capacidades militares de la Unión Europea presentan preocupantes carencias o limitaciones. Las Fuerzas Armadas de la Unión Europea deben realizar un esfuerzo por incrementar su interoperabilidad, su capacidad de despliegue y sostenimiento, entendida como la capacidad de apoyo logístico mutuo. Como consecuencia, es preciso disponer de fuerzas más flexibles, móviles e interoperables, que puedan compartir medios y recursos logísticos, e incrementar la rapidez de respuesta de sus fuerzas multinacionales. Las áreas que necesitan una mejora urgente son:

- Mando y control e inteligencia: fundamentalmente en la falta de interoperabilidad y en la capacidad de despliegue de sus medios de mando y control, así como en la carencia de medios de obtención de inteligencia y en la falta de voluntad por compartirla.
- Despliegue en el teatro y reabastecimiento en vuelo: la capacidad de proyección estratégica, tanto vía aérea como marítima, es una de las carencias más preocupantes. Continuarán las limitaciones a pesar de la entrada en servicio del A-400M.
- Conducción y apoyo de una operación militar: carencia de vehículos aéreos no tripulados, escasez de medios convencionales de obtención de inteligencia, de PGM, misiles crucero y aire-aire, aviones de ataque a tierra, helicópteros de ataque y de transporte, y fuerzas de operaciones especiales.
- Protección de la fuerza: falta de medios para la SEAD, TBMD y protección NBQ-R.

El ECAP, si bien ha sido un elemento fundamental para detectar las carencias y proponer soluciones a corto-medio plazo, en espera de que la Unión Europea pueda darle soluciones definitivas a largo plazo, sin embargo cuenta con una gran debilidad, puesto que sus propuestas no dejan de ser meras recomendaciones a los Estados miembros, en dirección «de abajo a arriba», sin carácter vinculante sobre las políticas de defensa nacionales, ni sobre sus programas de adquisición.

Respetando el carácter intergubernamental y voluntario de la PESD es preciso establecer mecanismos más vinculantes, que no presenten únicamente recomendaciones, sino

que adopten decisiones «de arriba a abajo», que permitan avanzar de forma más decidida en la obtención de las carencias detectadas. En este campo, la creación de la AED es un paso muy positivo, que permitirá progresar y desarrollar al máximo el potencial de la Unión.

Sin duda, la entrada en servicio de programas europeos, como el *Eurofighter 2000*, el A-400M, los helicópteros de ataque *Tigre*, así como los programas nacionales de adquisición de portaaviones, buques de transporte estratégico, de transporte logístico tipo *RoRo*, la creación de un mando estratégico de transporte, etc., ayudarán a solventar a corto-medio plazo gran parte de las carencias identificadas.

Por último, para obtener las capacidades necesarias que exige el escenario estratégico «serán necesarios mayores recursos para la defensa y un uso más eficaz de dichos recursos». La situación actual en la que los gobiernos se ven sujetos al cumplimiento de exigentes criterios de convergencia y pactos de estabilidad, y donde la sociedad europea, defensora de la paz kantiana, no asume la necesidad de incrementar los gastos de defensa, hace que el margen en el que se mueven los gobiernos sea muy estrecho, por lo que la única alternativa realista, pasa por el uso más eficaz de los recursos y por la racionalización de los gastos.

La Estrategia Europea de Seguridad recoge una afirmación, que resume lo que con mayor o menor éxito, se ha pretendido reflejar a lo largo de este trabajo, «tenemos a nuestro alcance una Europa más capaz, aunque llevará tiempo desarrollar todo nuestro potencial».

Bibliografía

Consejo Unión Europea: *Council decision on the establishment of the Military Staff of the European Union*, Bruselas, 22 enero de 2001.

GARCÍA ENCINA, Carlota: *Headline Goal 2010 ¿Se cumplirán las promesas?*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, julio de 2004.

En: www.nato.com.

En: www.europa.eu

EU-NATO: *The framework for permanent relations and Berlin Plus*, Bruselas, 2004.

EU Battlegroup-NATO Response Force Complementarity, NATO non-paper, Bruselas, 2005.

Unión Europea: Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki, Anexo IV, *Strengthening the Common European Policy on Security and Defence*, Helsinki diciembre de 1999.

— *Headline Goal 2010*, Bruselas mayo de 2004.

— Estrategia Europea de Seguridad, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas, diciembre de 2003.

— Tratado por el que se establece una Constitución para la Unión Europea, Roma, 2004.

— *Declaration on EU military capabilities*, Bruselas, 19-20 de noviembre de 2003.

Study Group on Europe's Security Capabilities: *A Human Security Doctrine for Europe*, Barcelona, septiembre de 2004.

WILKINSON: *Report on European Military Capabilities In The Context Of The Fight Against International Terrorism*, Recomendación 706, Asamblea de la UEO, Bruselas, junio de 2002.