

El Centro de Operaciones de la Unión Europea. ¿Un brote verde de una futura defensa integrada de la UE?

Gabino Regalado de los Cobos
Teniente coronel del Ejército de Tierra
Diploma de Estudios Avanzados Relaciones Internacionales

Capítulo tercero

Introducción

Escribía el profesor Blesa Aledo que en los primeros años de este siglo XXI «hemos pasado de la ‘Europa económica’ a la ‘Europa política’; de la ‘Europa occidental’ a la ‘Europa unida’; de la ‘Europa atlántica’ a la ‘Europa europea’ –que no ha dejado por ello de ser atlántica– y de la ‘defensa de Europa’ a la ‘Europa de la defensa’» y así hemos pasado, usando palabras de Javier Solana, «de la inoperatividad a la operatividad y de la operatividad a las operaciones»¹.

Efectivamente, desde finales del s. XX hasta nuestros días, la seguridad y la defensa europeas van cristalizando progresivamente con la formación de una serie de capacidades y organismos que han permitido a la UE llevar a cabo operaciones militares y misiones civiles. Entre estos elementos hay que destacar el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar de la UE (CMUE), el Estado Mayor Militar (EMUE), el Centro de Operaciones (OPSCEN), la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), el Directorado de Gestión y Planeamiento de operaciones (CMPD) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

¹ BLES ALEDO, Pablo S. *De la defensa de Europa a la Europa de la defensa. Transformación de la Unión Europea en actor militar global del siglo XXI*. Murcia, Universidad Católica San Antonio, 2006, 1.ª ed., pp. 417 y 422.

Como se explicará más adelante, el Centro de Operaciones (OPSCEN) es una de las tres opciones de las que dispone la UE para el mando y control de las operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). El OPSCEN tiene como peculiaridades propias que se concibió para aquellas operaciones PCSD tipo la operación Artemis (respuesta rápida y de unos dos mil efectivos), cuando no haya ningún otro cuartel general de nivel estratégico-militar/operacional (OHQ) nacional disponible y, especialmente, cuando se requiera una integración militar-civil en la respuesta. Sin embargo, su valor, desde el punto de vista del propósito de este capítulo, es que nació con vocación «comunitaria», es decir, que a diferencia de los OHQ que son cuarteles generales nacionales puestos a disposición de la UE para una operación determinada, la nacionalidad del OPSCEN es la europea.

El Consejo de Asuntos Exteriores decidió el 1 de diciembre de 2011 que, en aras de optimizar el uso de las estructuras existentes «cuando la naturaleza de la operación no requiera un cuartel general nacional, el Consejo estará listo para activar, en un análisis de la situación, el Centro de Operaciones de acuerdo con sus términos de referencia para una operación específica de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Con este planteamiento, el Consejo acuerda acelerar el planeamiento para la activación del Centro de Operaciones para las operaciones del Cuerno de África, no más tarde del próximo Consejo de Asuntos Exteriores». Así, el 23 de marzo de 2012, el Consejo adoptó la Decisión de activar el Centro de Operaciones de la UE para las misiones y la operación de la PCSD en el Cuerno de África².

¿Qué valoración cabe de esta decisión? ¿Se puede interpretar como un triunfo de la integración en defensa por encima de la mera cooperación? ¿Estamos en el camino de una «comunitarización» de la defensa, es decir, se está avanzando realmente hacia una defensa común? ¿Es esto un indicio de unas futuras FAS europeas?

El enunciado del problema, esto es, analizar si el OPSCEN puede ser considerado un «brote verde» de una defensa común europea, parte de una situación problemática superior: la construcción europea. En él están presentes elementos como son el proceso de integración regional (europea), los Estados miembros y la defensa en Europa. Todos estos elementos se encuentran relacionados entre sí por el proceso de construcción europea (factores determinantes del mismo y sus dinámicas).

Del análisis del proceso de construcción europea podemos deducir dos certezas: que este no obedece a ningún plan ni programa preestablecido y que no existe una sola teoría de integración regional que pueda aspirar

² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Council Decision 2012/173/CFSP of 23 March 2012 on the activation of the EU Operations Centre for the Common Security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa», Official Journal of the European Union (L 89), 27 marzo 2012.

a explicarlo plenamente ni a predecir su futuro³. Ello nos conduce a una conclusión: en la integración europea los pasos dados son resultados, no construcciones. Es decir, es un camino que se va haciendo al andar dependiendo de una serie de factores internos y externos.

Así, para entender el porqué de los pasos que se han dado en la construcción europea en general y la génesis del OPSCEN en particular, debemos tener en cuenta dos de esos factores:

En primer lugar, las diferentes culturas estratégicas de los Estados miembros y, particularmente, la postura de los tres grandes (Francia, Alemania y Gran Bretaña) con respecto a la supranacionalidad o Europa política, el atlantismo y la soberanía nacional. Asimismo, hay que tener en cuenta la influencia americana, instrumentalizada en la OTAN, persiguiendo siempre una complementariedad europea con la OTAN más que una compatibilidad defensiva⁴.

En segundo lugar, el factor fundamental que hace de la UE algo genuino, «la marca de la casa», es el concepto de «comunidad». La «construcción comunitaria» o «método integrador», claramente inspirado en el funcionalismo⁵, fue concebida por Jean Monnet como el camino gradual hacia una «(con)federación» mediante la creación de lazos funcionales específicos entre los Estados sin amenazar directamente su soberanía. Pero lo importante es la creación de esos lazos de interdependencia, no el fin del proceso. Ya lo decía Jean Monnet: «nunca he dudado que, algún día, dicho proceso nos conducirá a los Estados Unidos de Europa; pero no veo la necesidad de tratar de imaginar hoy la forma política que acabará adoptando»⁶.

Tres dinámicas en la construcción europea se derivan de estos factores: en primer lugar, como ya hemos dicho, la Unión Europea se hace al andar, no obedece a ningún proyecto u objetivo preconcebido⁷, y por oleadas que

³ O'NEILL, Michael. *The Politics of European Integration*. London, Routledge, 1996, p. 49.

⁴ RUMMEL, Reinhardt & SCHMIDT, Peter. «The changing security framework», en WAL-LACE, William, *The Dynamics of European Integration*. London, The Royal Institute of International Affairs, 1990, p. 261.

⁵ La «teoría funcionalista» formulada por David Mitrany en los años 40, cuya preocupación principal era asegurar la paz mundial, proponía la transferencia de funciones específicas desde los Estados a organizaciones supranacionales. «La transferencia gradual de funciones eminentemente técnicas, es decir de bajo contenido político, comportaría de forma inevitable un incremento de las interdependencias entre los Estados nacionales, con lo que se reducirían cada vez más las posibilidades de recurrir a la guerra para solucionar los conflictos». En MORATA, Francesc. *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel, 1999, p. 109.

⁶ MONNET, Jean. *Mémoires*. Paris, Fayard, 1976, p. 540.

⁷ El paradigma sincrético definido por O'Neill entiende la UE como un proceso híbrido compuesto por variables domésticas e internacionales; un proceso dirigido por una mezcla de motivos, en varias direcciones y a diferentes velocidades y no por un pro-

mueven hacia más altos niveles de integración, seguidas por períodos de consolidación o incluso regresiones⁸.

Segunda, cada paso que se da en la dirección de «más Europa», solo se da en la medida en que este sea percibido como un interés común esencial por todos los Estados miembros⁹.

En tercer lugar, podemos notar el efecto llamado incrementalismo o, es decir, el poder de «arrastre» que tienen los distintos pasos dados en la construcción comunitaria que provocan la necesidad de nuevos pasos.

El «germen» comunitario, con su efecto, está inoculado desde hace más de cincuenta años, por lo que, como pretendía el método funcionalista, avanzamos insoslayablemente hacia mayores cuotas de «interdependencia estratégica», según la cual los Estados miembros de la UE, ante la imposibilidad de obtener por sí mismos los recursos necesarios, necesitan poner en marcha la fusión de sus instrumentos de defensa como única forma de mantener o alcanzar una preeminencia global¹⁰.

Esto lo podemos explicar con la teoría de la fusión enunciada por el catedrático Nicolás Mariscal, según la cual, la dinámica que subyace a las transferencias de los Estados a la UE es «un proceso de fusión de los recursos públicos de diversos niveles estatales, impulsado por la voluntad de los Estados del bienestar europeos de salir del doble dilema entre, por un lado, la necesidad de eficiencia económica, que conlleva apertura, interdependencia y utilización de instrumentos interestatales, y, por otro, el mantenimiento de los fundamentos del sistema constitucional parlamentario, y entre, por una parte, la racionalidad de coactuar con otros estados en instituciones supranacionales y procedimientos decisorios mayoritarios y, por otra, el mantenimiento de su propio poder y competencias. En adelante esos instrumentos quedan fusionados en poder de los Estados y de las instituciones de la UE, participando los actores estatales en las decisiones vinculantes desarrollando procedimientos específicos de común solución de problemas en base a un correspondiente cálculo de intereses»¹¹.

Esto explica que la «defensa en el ámbito europeo» esté estructurada alrededor de tres dimensiones interconectadas: las defensas nacionales; la defensa colectiva organizada en la Alianza Atlántica, y una defensa co-

yecto previo; la integración europea es un proceso dependiente de las agendas nacionales, de las habilidades personales de los líderes y de las configuraciones tanto de las agencias supranacionales como domésticas involucradas en los procesos de toma de decisiones. O'NEILL, Michael. *Op. cit.* London, Routledge, 1996, 136-144.

⁸ NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. London, Macmillan Press Ltd., 1994 3.ª ed., p. 36.

⁹ DELORS, Jacques. *Le nouveau concert européen*. Paris, Éditions Odile Jacob, 1992, p. 243.

¹⁰ NUGENT. *Op. cit.*, p. 295.

¹¹ MARISCAL, Nicolás. «El Tratado de Amsterdam: sugerencias a la luz de las teorías», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 20, 1999, pp. 101-104.

mún europea consistente en la puesta, puntual y selectivamente, a disposición de la UE de instrumentos militares nacionales (a través de procesos de generación de fuerzas) y en la fusión o puesta en común () a nivel UE de aquellos equipamientos militares y funciones de apoyo precisos para atender a las necesidades comunes de defensa que mejor pueden ser conseguidos a nivel supranacional o multinacional que nacional.

Este último componente de la defensa común europea, es el que irá progresivamente incrementando sus capacidades en detrimento del componente exclusivamente nacional, en una especie de efecto de «vasos comunicantes», siguiendo un criterio de subsidiariedad.

Y esto nos conduce al concepto de defensa común que asumiremos en este capítulo. No parece realista que veamos replicado a nivel Unión Europea un modelo de fuerzas armadas (FAS) al estilo nacional y, mucho menos, como sustitutivo de los 27 ejércitos nacionales.

En una entrevista a finales de 2009, el director general del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, Teniente general David Leakey, afirmaba que «no tenemos, como mucha gente piensa, un euroejército; no existe un ejército permanente europeo y no creo que lo tengamos nunca. Eso es un mito del que hablan los euroescépticos»¹². Efectivamente, en tanto en cuanto el proceso de integración europea, incluidos el campo político y social, no alcancen niveles mucho más elevados de integración, un «ejército europeo» al estilo de los nacionales permanecerá como una visión¹³.

Debemos estar preparados para asumir un modelo de defensa europea que no tenga nada que ver, ni en su concepto ni en su organización, con lo que estamos acostumbrados a nivel nacional. Más probable es que se vaya procediendo a una progresiva puesta en común de capacidades e incluso de unidades, y así ese ejército UE podría nacer como el equivalente militar de lo que está siendo el Servicio de Acción Exterior de la UE, que es un servicio diplomático equivalente al de un país europeo mediano con unos seis mil funcionarios de diversas categorías y procedentes de los países miembros¹⁴.

Es con referencia a este concepto de integración de defensa que vamos a analizar si el OPSCEN puede ser considerado como un brote verde de esa futura defensa integrada. Y eso vamos a tratar de deducirlo analizando

¹² «Perspectives: EU Military Capabilities. LTG David Leakey Interview», en *Impetus. Bulletin of the EU Military Staff*, n.º 8, Autumn-Winter 2009, p. 2.

¹³ Ver Dr. Julian LINDLEY-FRENCH. «A Long-Term Perspective on Military Integration», y Volker Heise. «Pooling of Sovereignty – a New Approach?», en Sven BISCOP (ed.), *E Pluribus Unum? Military Integration in the European Union, Egmon Paper*, n.º 7. Bruselas, Royal Institute for International Relations, 2005, pp. 39-41 y 43-52, respectivamente.

¹⁴ Jorge FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA (último embajador español en la UEO). «La defensa Europea, del Tratado de Bruselas de 1948 al de Lisboa de 2010», *Documento Opinión*, n.º 50/2011, IEEE, 29 de junio de 2011.

su proceso de gestación y su naturaleza (constitución, organización, funcionamiento, etc.).

El establecimiento de una capacidad de planeamiento autónoma de la Unión Europea

El debate en torno al proceso de integración europea ha planteado en varias ocasiones el tema de la integración de defensa como un paso necesario en la construcción europea.

La Comunidad Europea de la Defensa (CED) fue la iniciativa más contundente en este sentido. Tras su fracaso, una serie de planes o informes¹⁵ evidenciaban la necesidad de incorporar la defensa a la integración europea. Interés que se tradujo más tarde, con los tratados de Maastricht (1991) y Ámsterdam (1997), en una mera posibilidad abierta.

Sin embargo, al final de 1998, una serie de acontecimientos, tales como la nueva orientación pro europea del primer ministro Tony Blair expresada en el Consejo Europeo informal de Pörschach (Austria, 24-25 de octubre 1998)¹⁶; la voluntad francesa de liderar una fuerza de la OTAN para extraer observadores de la OSCE en Kosovo; la primera reunión de la historia de la UE de ministros de Defensa en Viena (4 de noviembre de 1998), y el proceso de revisión del Concepto Estratégico de la OTAN crearon una situación propicia para reevaluar los roles trasatlánticos que propició el inicio del camino hacia la integración de defensa en el marco de la UE¹⁷.

Así, la cumbre franco británica de Saint-Malo (3-4 diciembre 1998) fue especialmente importante en el fortalecimiento de la identidad europea de defensa. Los dos resultados clave fueron la firma de una carta de pro-

¹⁵ Entre estas iniciativas podemos citar, cronológicamente, el Plan Fouchet de 1961 que proponía «reforzar, en 'cooperación' con las otras naciones libres, la seguridad de los Estados miembros contra toda agresión gracias a la adopción de una 'política común de defensa'».

En el *Informe Tindemans de 1975* se manifestaba que la Unión Europea estaría incompleta hasta que no tuviera una política de defensa común.

Con la Cooperación Política Europea (CPE) aparecieron los primeros avisos de tener en cuenta los aspectos de seguridad y defensa no por sí mismos, sino porque existían «ciertos problemas importantes de política exterior relacionados con aspectos políticos de la seguridad».

El *Informe GENSCHER-COLOMBO de 1981* proponía intercambios en materia de seguridad en nivel de los ministros de Defensa, con lo que se incorporarían a las reuniones del Consejo.

¹⁶ Vid. OAKES, Mark. «European Defence: From Pörschach to Kelsinko», *Research Paper 00/20*. London, House of Commons Library, 21 febrero 2000, pp. 10-11.

¹⁷ Vid. SCHAKE, Kori, BLOCH-LAINÉ, Amaya y GRANT, Charles. «Building a European defence Capability», *Survival*, vol. 4, n.º 1, Spring 1999, IISS. London, pp. 20-40.

pósito (LoI) en cooperación en materia de defensa¹⁸ y la declaración conjunta sobre defensa europea firmada por Blair y Chirac¹⁹.

Los dos líderes manifestaban su acuerdo en que la UE debía ser capaz de llevar a cabo operaciones de forma autónoma, respaldadas por medios creíbles y voluntad de hacerlo. Aun manteniendo el compromiso con la OTAN, esta declaración enfatizaba la posibilidad de una acción militar fuera del marco de la Alianza. La intervención de la OTAN en Kosovo (24 de marzo a 10 de junio 1999) dejó clara la dependencia europea de los Estados Unidos.

Todo ello catalizó una serie de acuerdos de los jefes de Estado y Gobierno de la UE en los sucesivos consejos europeos de Colonia (3 y 4 de junio de 1999), Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999), Santa María de Feira (19 y 20 de junio de 2000), Niza (7 a 9 de diciembre de 2000) y Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001), que cristalizaron en una serie de estructuras y medios políticos y militares que permitieran a la UE dar el salto de la inoperatividad a la operatividad. Entre ellas, una de las capacidades que más debates ha suscitado es el modelo de Mando y Control de la UE.

Así, la falta de importantes capacidades en la Unión, sobre todo de planeamiento, hizo que se firmara la EU-NATO Declaration on ESDP (16 diciembre 2002)²⁰, que supone «un principio y un final: supone el principio de una asociación estratégica entre la UE y la Alianza Atlántica [dando vía libre por fin a los «Acuerdos Berlín-Plus» (1999), que permiten a la UE la utilización de infraestructuras de mando y control de la OTAN en SHAPE para la dirección a nivel estratégico militar de operaciones de la UE] en el terreno de gestión de crisis, y supone el final de un proceso de reequilibrio, redefinición y reevaluación del panorama estratégico europeo pos Guerra Fría a partir de dos procesos convergentes: una OTAN en busca de una refundación tras una traumática pérdida de enemigo, y una Unión obligada a ser algo más que una potencia civil después de una década de guerras y crisis humanitarias en su periferia»²¹.

No obstante, los prolegómenos de la guerra de Irak ya estaban evidenciando una de las fracturas que caracterizan la construcción europea: la división entre atlantistas y europeístas. Así, unos días más tarde, el 22 de enero de 2003, durante la Cumbre entre Francia y Alemania que

¹⁸ El propósito de esta carta es facilitar la realización de operaciones de gestión de crisis combinadamente entre Francia y Gran Bretaña, aunque abierta a los demás socios europeos. *Vid.* «LOI on 'Co-operation in Crisis Management and Operations', signed by George Robertson and French Defence Minister, Alain RICHARD, en OAKES. *Op. cit.*, apéndice I (texto completo de la carta), pp. 41-42.

¹⁹ Text of the Joint Declaration on European Defence, UK, French Summit, 3-4 December 1998», en OAKES. *Op. cit.*, apéndice II, pp. 42-43.

²⁰ «EU-NATO Declaration on ESDP». Ver en Jean-Yves HAINE (dir.). *From Laeken to Copenhagen. European Defence: core documents, Chaillot Papers*, n.º 57, EUISS. Paris, 2003, p. 178.

²¹ BLESA. *Op. cit.*, p. 445.

celebraba el 40 aniversario del tratado del Eliseo, Chirac y Schroeder incluyeron en la declaración conjunta la propuesta de una «unión europea de seguridad y defensa» que proponía la transformación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en una Unión²². La propuesta de una «comunidad» europea de defensa en el momento culminante de los debates sobre la PESD en la Convención y en los días previos a la invasión de Irak no gustó a los atlantistas.

En un giro más de tuerca, el 29 de abril, con la guerra de Irak ya en curso, y mientras se seguían debatiendo los temas PESD en la Convención, los jefes de Estado o de Gobierno de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo se reunían en Tervuren y acordaron cooperar más estrechamente en defensa e imprimir mayor dinamismo a la PESD. En su declaración²³ proponían una serie de medidas, incluyendo una versión adelantada de lo que ahora conocemos como Cooperación Estructurada Permanente, un embrión de cláusula de defensa mutua y, sobre todo, la creación de un cuartel general (CG) militar autónomo en Tervuren (Bruselas) para el planeamiento y conducción de operaciones de la UE sin recurso a medios OTAN. El argumento de esta iniciativa era que, dado que la UE había decidido en el Consejo Europeo de Colonia que «la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN»²⁴, entonces necesita sus propios planificadores operativos. Asimismo, se invitaba al resto de los Estados miembros de la UE a adherirse a esta iniciativa.

Estas propuestas gustaron a los países más europeístas. Sin embargo, el hecho de que esta reunión juntara, en un momento crítico, a los principales países europeos opuestos a la guerra de EE. UU. contra Irak, fue ampliamente interpretado por los atlantistas como otro desafío a la Alianza Atlántica. Además, la propuesta de que el Cuartel General fuera en Tervuren en vez de vinculado al Estado Mayor de la UE (EMUE) trabajando para el Consejo, implicaba que los cuatro países pretendían un núcleo duro europeo, distinto a los esfuerzos colectivos de la UE. «Esta era una iniciativa diseñada para debilitar la OTAN y excluir al Reino Unido de la úni-

²² «Joint Declaration by Mr. Jacques Chirac, President of the French Republic and Mr. Gerhard Schröder, Chancellor of the Federal Republic of Germany», en Antonio MIS-SIROLI (dir.), *From Copenhagen to Brussels. European Defence: core documents, Chaillot Papers*, n.º 67, EUISS. Paris, pp. 16-21 (párr. 9, p. 18).

²³ «Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France Luxembourg and Belgium on European Defence (Tervuren 29 April 2003)», *Chaillot Papers*, n.º 67, *op. cit.*, pp. 76-80.

²⁴ «Declaration of the European Council on Strengthening the Common European Policy, on Security and Defence, European Council, Cologne 3-4 June 1999», en RUTTEN, Maartje (comp.), *From St-Malo to Nice. European Defence: core documents, Chaillot Papers*, n.º 47. Paris, Institute for Security Studies of WEU, May 2001, pp. 41-42.

ca área en la que podría ejercer un liderazgo en la integración europea. Además, esta iniciativa no se ceñía exclusivamente a la defensa..., ellos querían establecer una especie de núcleo duro europeo que proporcionaría liderazgo en una UE ampliada. Insinuaban que este núcleo excluiría a todos aquellos que no se comprometieran a poner Europa primero, una categoría que incluía sin duda a Gran Bretaña y a los países del Este»²⁵.

El 29 de agosto, el Reino Unido distribuyó un documento en la reunión informal de ministros de Defensa celebrada en Roma el 29 de agosto proponiendo la creación de una «célula de planeamiento» dedicada a la UE pero dentro del Cuartel General de la OTAN en Mons (SHAPE)²⁶ que trabajaría para el director general del EMUE «pero trabajando transparentemente dentro de SHAPE» y en estrecha relación con varios cuarteles generales nacionales. En cualquier caso, «el Reino Unido no apoyará un OHQ independiente solo para operaciones autónomas de la UE»²⁷.

Mientras tanto, sin embargo, un cambio general en el clima político internacional creó las condiciones para un acercamiento de posturas entre París, Londres y Berlín. «Chirac parece haber comprendido que no se puede hacer una Europa de la defensa excluyendo al Reino Unido (RU). Schröder siempre se sintió incómodo excluyendo al Reino Unido. Por su parte, Blair aceptó el concepto de una célula de planeamiento de la UE siempre y cuando se estableciera de forma que fuera compatible con la OTAN»²⁸. Así, este acercamiento se tradujo en una serie de rondas de negociaciones sobre las capacidades de planificación y gestión de crisis autónomas abierto en Tervuren con vistas a aprobar sus acuerdos por el Consejo Europeo de diciembre 2003.

Estas negociaciones entre los representantes de los tres países empezaron en septiembre y en ellas no solo hubo que buscar una solución de equilibrio dentro del triángulo que representan las posturas de los tres grandes (descritas en la introducción), sino congeniar dos «culturas» diferentes sobre el planeamiento operativo.

Efectivamente, a lo largo del debate en pos de los acuerdos para un planeamiento de la UE, el Reino Unido ha priorizado los Cuarteles Generales nacionales como las instalaciones más apropiadas para operaciones, dado que la mayoría serán lideradas por una «nación marco», como

²⁵ Charles GRANT. «Resolving the rows over ESDP», *Opinion*, Centre for European Reform, October 2003. Ver también «EU operational planning. The politics of defence», *Strategic Comments*, vol. 9, Issue 10. London, IISS, December 2003.

²⁶ Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe (SHAPE), situado en las proximidades de la ciudad de Mons, Bélgica, es el cuartel general de nivel estratégico-militar desde el que se planean y conducen los aspectos militares de las operaciones de la OTAN.

²⁷ «British Non-Paper 'Food for Thought'», Informal Meeting of defence ministers. Rome, 29 August 2003, en *Chaillot Paper*, n.º 67, *op. cit.*, pp. 204-207.

²⁸ Charles GRANT (2003). *Op. cit.*, p. 3.

ocurriera con Francia en la operación Artemis. Tales cuarteles generales pueden ser multinacionalizados por oficiales destacados de los países UE participantes. Esta propuesta británica seguía el modelo de su Cuartel General Conjunto Permanente (PJHQ) en Northwood. Este contiene elementos del Cuartel General (HQ) de una fuerza conjunta de despliegue rápido en un teatro de operaciones con la capacidad de mandar el despliegue rápido de las fuerzas en el teatro y proporcionar continuidad de experiencia desde la fase de planeamiento hasta la de ejecución de la operación. Cuenta con unas cuatrocientas veinte personas de los tres servicios (Tierra, Mar y Aire) que se dedican, entre otras cosas, a monitorizar áreas de potencial interés operativo (es decir, susceptibles de requerir una operación militar), preparar planes de contingencia, ejercer control operacional de todos sus mandos en el exterior y conducir ejercicios conjuntos. Es un cuartel general muy pragmático concebido para uso operativo y con disponibilidad para integrar oficiales extranjeros, trabajando directamente con los oficiales de planeamiento en SHAPE (OTAN).

El planeamiento operativo francés estaba recién reestructurado asumiendo objetivos más bien ambiciosos que explícitamente se presentan como alcanzables solo a través de la aportación de la UE. Su previa división de responsabilidades entre la célula de planeamiento en Creil y la unidad operativa en Sint-Germain fue abandonada en septiembre 2002 con la creación del «Centro de Planeamiento y Conducción de Operaciones para Francia y Europa» conocido como CPCO. Su propósito es hacer planeamiento tanto en el nivel estratégico militar como en el operacional²⁹, con acceso a estructuras de Inteligencia, Vigilancia, Información y Mando (C3R) requeridos para una operación militar de gran envergadura de la UE involucrando hasta cincuenta mil efectivos. Su multinacionalización está considerada como un hecho. Se pone especial énfasis en la obtención de inteligencia, que procederá de la observación vía satélite Helios II, capaz de proporcionar imágenes en alta resolución y observación nocturna, así como a través de su programa de aviones no tripulados de reconocimiento de teatro a gran altura.

El debate terminó con un acuerdo de equilibrio plasmado en un documento firmado por británicos, franceses y alemanes³⁰ en el que todos flexibilizaron sus posturas y cedieron pretensiones. Solo se llegó al acuerdo

²⁹ Los niveles de conducción de las operaciones en la «doctrina» UE, aunque en general aliada también, son cuatro: Político-estratégico (Instituciones Europeas), Estratégico Militar (OHQ, OPSCENTRE o EU CELL at SHAPE), Operacional (FHQ desplegado en Zona Operaciones) y Táctico. Ver «EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level», European Union Military Staff, doc. n.º 10687/08. Brussels, 16 Jun 2008.

³⁰ Joint Paper by France, Germany and The United Kingdom. «European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations». Naples, 29 NOV 03. Disponible en *Chailot Papers*, n.º 67, *op. cit.*, pp. 283-284.

una vez que Blair dio garantías personales a Bush de que los acuerdos serían plenamente coherentes con la OTAN.

El documento fue aprobado tal cual por el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003 en Bruselas³¹. Así, las disposiciones acordadas implicaban un compromiso entre estas dos concepciones del planeamiento y el equilibrio entre las posturas tradicionales que mantienen Francia, Reino Unido y Alemania con respecto a la integración europea y su PCSD.

Se contemplaban dos desarrollos paralelos: una célula UE se establece en SHAPE según las líneas de la propuesta británica (documento) de 29 de agosto 2003. Esto asegurará transparencia entre la UE y la OTAN en la preparación de las operaciones que tengan lugar en aplicación de los procedimientos Berlín Plus. La OTAN también establecerá acuerdos de relación con el EMUE. Además, una célula UE autónoma de Planeamiento, que será supervisada por el alto representante y que crecerá de 30 hasta 100 personas, será establecida dentro del edificio del EMUE, situado en el centro de la ciudad de Bruselas. Esta célula, se dedicará al planeamiento de operaciones de la UE tanto civiles como militares y trabajará en estrecha cooperación con los existentes cuarteles generales nacionales, los cuales son reconocidos como la opción preferida para futuras misiones exclusivas de la UE. Bajo «ciertas circunstancias», el Consejo de la UE podrá solicitar a la Célula UE el mando y control de operaciones con componente civil y militar si no hay Cuartel General (OHQ) nacional disponible o no apropiado. La Célula trabajará en estrecha cooperación con los oficiales de enlace de la OTAN.

Aunque no será un cuartel general permanente como tal, tendrá la capacidad de establecer un centro de operaciones por una misión en particular.

El Centro de Operaciones de la UE

En el marco europeo, el planeamiento militar y la conducción de las operaciones se lleva a cabo en cuatro niveles³²:

- Se desarrolla en las instituciones de la UE, en Bruselas (Consejo, SEAE, EMUE...).
- Conducido a través del Cuartel General de la Operación (Operation Headquarters) (OHQ).
- Desplegado sobre el terreno para la conducción de las operaciones desde el propio teatro de operaciones a través de un cuartel general de la Fuerza (Force Headquarters) (FHQ).

³¹ Ver en *Chaillot Papers*, n.º 67, *op. cit.*, pp. 292-324.

³² «EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level», European Union Military Staff, doc. n.º 10687/08. Brussels, 16 Jun 2008.

- Se corresponde con los mandos componentes y niveles inferiores.

El planeamiento militar en los cuatro niveles es interdependiente y, en la práctica, a menudo estos niveles están solapados.

Como consecuencia del debate que se abrió en Tervuren y la consecuente decisión del Consejo de diciembre 2003, la gestión de operaciones militares de la UE en el nivel estratégico militar se puede hacer optando a una de las siguientes modalidades de mando y control:

- a. Operaciones militares de gestión de crisis lideradas por la UE «con» recurso a los medios y capacidades de la OTAN bajo los acuerdos Berlín Plus. En este caso, el segundo comandante supremo aliado en Europa (DSACEUR) será el primer candidato como comandante de la operación (OpCdr) y el Cuartel General estratégico de la UE (EU OHQ) se establecerá en SHAPE.
- b. Operaciones militares de gestión de crisis lideradas por la UE «sin» recurso a los medios y capacidades de la OTAN. En este caso existen dos opciones más:
 - El Cuartel General OHQ puede ser elegido entre los ofrecidos y puestos a disposición de la UE por Estados miembros³³, es decir, estos EU OHQ tienen su «HQ matriz» en un cuartel general permanente nacional de nivel estratégico-militar.
 - Para operaciones de pequeña escala (tipo Op. Artemis), especialmente cuando se requiera un enfoque civil y militar, y no haya ningún OHQ nacional disponible, entonces el Consejo puede decidir recurrir al EMUE y activar el OPSCEN como CG estratégico militar (OHQ³⁴).

Por lo tanto, los OHQ/OPSCEN no son Cuarteles Generales UE permanentes. Las instalaciones e infraestructuras del CG «matriz» nacional sí existen, pero su correspondiente EU OHQ está desactivado hasta que, en caso de que el Consejo decida que se debe emprender una operación, sea designado como OHQ y entonces se proceda a su activación.

Hasta el momento existen cinco cuarteles generales nacionales matriz que han ofrecido la posibilidad de operar como OHQ de la Unión

³³ Hasta el momento, existen cinco Cuarteles Generales nacionales que han ofrecido la posibilidad de convertirse en OHQ de la UE para el mando y control de una operación militar de la UE.

³⁴ Como concesión a los Británicos, que no aceptan la «activación» del OPSCEN, hubo que cambiar la naturaleza (operaciones pequeña escala, civ./mil. y cuando no haya OHQ nacional disponible) de este cuartel general y por ello su denominación y terminología. No se puede usar la misma denominación, OHQ, por más que el OPSCEN sea un CG del nivel estratégico militar.

Europa³⁵ para el Mando y Control de una operación militar de la UE. Solo un pequeño núcleo crítico (Key Nucleus) de personal del Cuartel General matriz permanece al cuidado de las instalaciones del OHQ y permanentemente enlazado con el EMUE y resto de núcleos críticos del resto de OHQ.

Los procesos de planeamiento avanzado y los pasos iniciales de un planeamiento operativo de respuesta a una crisis³⁶ se conducen en Bruselas (nivel político militar: SEAE, CMPD, EMUE) y, paralelamente³⁷, en ese cuartel general matriz. Una vez que, bajo Decisión del Consejo, se proceda a la activación del OHQ, existe un procedimiento de aumento que consiste en dos fases: en una primera fase, en los primeros cinco días tras la decisión del Consejo, se refuerza el núcleo crítico con una primera oleada de personal para planear la operación (IOC³⁸). En una segunda fase, dentro de los veinte días tras la Decisión del Consejo, se pretende alcanzar la capacidad operativa completa (FOC³⁹) cubriendo los restantes puestos hasta completar el total del Cuartel General.

El Cuartel General matriz del OPSCENTRE es el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EMUE) y, como el resto de OHQ, no es permanente (standing HQ) por lo que «tiene que ser capaz de activarse rápidamente para una operación»⁴⁰. Esta rapidez se asegura también a través de la existencia de las instalaciones y medios, dentro del mismo edificio del EMUE, así como de un equipo de personal del EMUE que permanentemente está dedicado al OPSCENTRE () el cual, en caso de activación, se reforzará () con personal del EMUE, y de otras instancias del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), incluyendo el Directorado para la Gestión y Planeamiento de Crisis (DGPC), la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CCPC), así como otros de la base de datos para alcanzar la IOC en cinco días tras la Decisión del Consejo de activar el OPSCEN. La FOC debe alcanzarse en veinte días. Como establece el Consejo Europeo de diciembre 2003⁴¹, el núcleo crítico «reforzado 'esencialmente' con personal del EMUE», debe-

³⁵ CG Conjunto Permanente, PJHQ (Northwood, Reino Unido), CPCO (París), Mando de Operaciones Internacionales (Roma), Mando de Operaciones de las Fuerzas de Respuesta (Ulm, Alemania) y CG del 1.º Ejército Griego (Larissa).

³⁶ Ver «EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level», *op. cit.*, y Luis SIMÓN, «Command and Control. Planning for EU military Operations», *Occasional Paper*, n.º 81, January 2010, EU Institute for Security Studies (EU ISS).

³⁷ Lo cual significa una auténtica duplicidad e implica una pérdida de calidad por su separación del proceso llevado a cabo en Bruselas.

³⁸ IOC, en inglés Initial Operational Capability, significa la capacidad mínima para poder emprender el proceso de planeamiento y producir, al menos, el concepto de la operación (CONOPS).

³⁹ FOC, en inglés Full Operational Capability, significa la capacidad de planear y conducir la operación.

⁴⁰ Brussels European Council, Presidency Conclusions, 17 and 18 June 2004.

⁴¹ Presidency note SN 307/03, 11 December 2003.

rá mantener el necesario nivel de disponibilidad. «Para ello, el personal del EMUE podría ser reforzado si fuera necesario»⁴².

Así, en función de la misión y de la proporción de personal civil o militar a desplegar en el teatro de operaciones, o en el caso de una misión civil y militar, el del OPSCENTRE podrá ser reforzado por personal civil. Su número y especialidad dependerán de la naturaleza y escala de las tareas civiles previstas.

Asimismo, «el Centro de Operaciones contará con el apoyo de los recursos y expertos existentes en el Consejo incluyendo Inteligencia, LEGAD/POLAD, Información pública, Apoyo religioso, y apoyos CIS»⁴³.

La activación del Centro de Operaciones

Las tres acciones de la PCSD que actualmente se están llevando a cabo en el Cuerno de África, la operación militar Atalanta, la misión de adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad somalíes en Uganda (EUTM Somalia) y la prevista misión civil (con expertos militares) EUCAP Nestor (anteriormente llamada Construcción de Capacidad Marítima Regional, RMCB), necesitan formar un bloque coherente en apoyo de los objetivos políticos establecidos en la Estrategia Marco UE para el Cuerno de África. Esta estrategia establece claramente el requerimiento de una acción global e integrada de la UE de forma que la UE pueda alcanzar sus objetivos políticos. Esto requiere un elevado nivel de coordinación y de interacción entre las tres acciones de la PCSD en el Cuerno de África.

Por ello, el Directorado de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD) elaboró un documento que proponía la activación del Centro de Operaciones (OPSCEN) como órgano de apoyo al Comandante de las Operaciones Civiles de la UE y al jefe de la misión civil de Desarrollo de Capacidades Marítimas Regionales (RMCB), así como para facilitar la coordinación entre las tres operaciones/misiones de la UE en el Cuerno de África.

El 23 de marzo de 2012, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE decidió la activación del Centro de Operaciones de la UE⁴⁴ con la intención de mejorar la coordinación e incrementar las sinergias civiles-militares entre las tres acciones que, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, se están desarrollando en el Cuerno de África. Esta es la primera activación del OPSCENTRE⁴⁵.

⁴² CONSEJO EUROPEO. *European Defence: NATO/EU Consultation...*, op. cit., p. 15.

⁴³ CONSEJO EUROPEO. *European Defence...*, op. cit., p. 15.

⁴⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Council Decision 2012/173/CFSP of 23 March 2012 on the activation of the EU Operations Centre for the Common security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa», *Official Journal of the European Union*, L89, 27 marzo 2012.

⁴⁵ En realidad, la primera y única vez que se activó plenamente y siguiendo los protocolos de activación fue con ocasión del ejercicio militar MILEX 07, dedicado a la validación del Centro de Operaciones.

El Consejo también nombró al capitán de navío holandés Ad van der Linde como el primer jefe del Centro de Operaciones. El capitán de navío Van der Linde tendrá un Estado Mayor dedicado al funcionamiento del Centro de Operaciones⁴⁶.

El Centro de Operaciones permanecerá activo durante dos años prolongables en caso de que así lo decida el Consejo. Según la Decisión del Consejo, el Centro de Operaciones de la UE brindará apoyo en el ámbito de la planificación operativa y la realización de las tres acciones citadas. «En este marco, el Centro de Operaciones de la UE contribuirá a facilitar el intercambio de información, mejorar la coordinación y reforzar las sinergias entre lo civil y lo militar»⁴⁷.

Los recursos humanos del Centro de Operaciones de la UE comprenderán⁴⁸:

- a) Personal facilitado por el EMUE.
- b) La unidad logística de la EUTM Somalia.
- c) El equipo de enlace de Atalanta.
- d) Personal de los Estados miembros en comisión de servicios.

Los apoyos logísticos y los necesarios para la vida y funcionamiento del Centro de Operaciones serán prestados por el EMUE⁴⁹.

El personal facilitado por el EMUE se financiará de acuerdo con las normas aplicables al EMUE. Los gastos de viaje y otros costes no cubiertos por los presupuestos de las misiones y operaciones de la PCSD respectivos correrán a cargo del presupuesto del Servicio Europeo de Acción Exterior, de conformidad con las normas de financiación aplicables⁵⁰.

El Centro de Operaciones así activado, a la medida de su misión, no tendrá responsabilidades de mando, sino que deberá respetar las cadenas de mando establecidas para cada una de las tres acciones.

Conclusión: el OPSCENTRE, embrión de una integración de defensa en la UE

La situación actual del planeamiento, mando y control de las operaciones de la UE, basada en una solución de compromiso/equilibrio con tres opciones (EU OHQ en SHAPE, los cinco OHQ nacionales y el OPSCEN), constituyen una especie de apuesta estratégica para Reino Unido, Francia y Alemania. Londres tuvo éxito tanto en abortar el proyecto de Tervu-

⁴⁶ Art. 3, «Council Decision 2012/173...», *op. cit.*

⁴⁷ Art. 2, «Council Decision 2012/173...», *op. cit.*

⁴⁸ Art. 4, «Council Decision...», *op. cit.*

⁴⁹ Art. 6, «Council Decision...», *op. cit.*

⁵⁰ Art. 7, «Council Decision...», *op. cit.*

ren⁵¹ como en minimizar el significado inmediato de la célula autónoma de la UE, además de asegurar que estará abierta a los oficiales de enlace de la OTAN. Lógicamente, la cooperación entre los dos nuevos centros europeos de planeamiento operativo, los dos vinculados a la OTAN, supone asegurar transparencia total.

Sin embargo, Londres fue incapaz de evitar la creación del Centro de Planeamiento de la UE. El OPSCENTRE es la materialización de la concepción integradora de la Política de Seguridad y Defensa de la UE. Por ello, podemos concluir que su mera existencia constituye un gran paso adelante para la autonomía de la UE.

En la constitución y naturaleza del OPSCEN existe una importante y genuina diferencia con respecto al resto de OHQ y que marca su vocación de OHQ «autónomo» europeo. Efectivamente, mientras que en el resto de OHQ el Cuartel General matriz, así como el personal e instalaciones, son eminentemente nacionales, reforzados por personal de otros estados miembros, en el OPSCENTRE, el Cuartel General matriz, personal e instalaciones son esencialmente «europeos».

De la misma manera, el apoyo logístico que asume el país anfitrión de un OHQ activado, en el caso de una activación del OPSCEN, es asumido por el Consejo. Así, al estar el OPSCENTRE en el mismo edificio que el EMUE, el Secretario General del Consejo hace las veces de «nación anfitriona» y proporciona los apoyos en todos los recursos que pueda necesitar el Centro de Operaciones para funcionar y subsistir: alimentación, seguridad, asistencia médica, apoyo al personal (gestión de transportes, viajes, instalaciones deportivas), electricidad, agua, etc.

Por ello, podemos concluir que mientras los OHQ suponen un ejemplo de «cooperación» interestatal, el OPSCEN representa una capacidad con vocación «supranacional».

Finalmente, su principal virtud radica en su potencialidad. Efectivamente, como la actual activación «a la medida» del OPSCEN viene a evidenciar, aunque este OPSCEN no está siendo un órgano de mando y control, se valora muy positivamente su activación como embrión de una futura capacidad permanente de planificación y conducción de todas las operaciones militares y/o civiles de la PCSD a nivel estratégico militar.

Decíamos en la introducción que el proceso de integración avanza forzado por la necesidad, la cual acaba imponiéndose sobre intereses y vi-

⁵¹ «Y aquí pareció ponerse punto y final, por el momento, a la idea de una 'unión europea de defensa' (UED), si bien sus cuatro partes constitutivas esenciales, descritas por franceses y alemanes en su cumbre bilateral de enero, pasaron íntegras al borrador del Tratado de Constitución: la Agencia de Armamentos, las cooperaciones reforzadas en el área de defensa, la «Cláusula de solidaridad mutua» y la mejora de las capacidades militares», en BLESÁ. *Op. cit.*, p. 462.

siones estratégicas nacionales. Por un lado, las lecciones aprendidas del actual sistema basado en tres opciones, y, por otro lado, acontecimientos internacionales, como el terremoto de Haití o la crisis Libia, evidencian la necesidad de una capacidad de planeamiento y conducción permanente de nivel estratégico-militar en Bruselas, formando un todo o al lado de la ya existente para las misiones civiles, lo que permitiría resolver las deficiencias observadas en el sistema de mando y control militar vigente en la UE⁵² y facilitaría la cooperación y la sinergia entre los elementos militares y los órganos de la UE, principalmente con aquellos no directamente relacionados con la gestión de crisis.

Es cierto que para los británicos la activación del OPSCENTRE para una operación de la UE es una línea roja que nunca habían permitido traspasar, por lo que inicialmente podría pensarse en que el OPSCENTRE es algo meramente decorativo. Pero también es cierto, como los propios británicos reconocen (de ahí su vehemencia en rechazar toda propuesta de activación del OPSCENTRE), que «el gusano está ya en la fruta y crecerá»⁵³.

⁵² Falta de continuidad en el planeamiento militar entre el EUMS y el OHQ, lentitud del proceso, duplicidades de planeamiento (Bruselas y nacional), dependencia de los OHQ nacionales que pueden vetar el uso de su OHQ, coste del mantenimiento en *stand by* de los cinco OHQ nacionales, imposibilidad de llevar a cabo operaciones de respuesta rápida (*battle groups*) en los tiempos ambicionados por la UE, distancia geográfica entre Bruselas y el OHQ activado que obstaculiza la comunicación, deficiencia en la cobertura de los puestos de los OHQ –tanto en cantidad como en calidad–, pérdida de «memoria institucional conocimiento corporativo» cada vez que se desactiva el OHQ y duplicidad con la cadena civil.

⁵³ Expresión utilizada por un oficial de la representación militar británica en la UE para explicar la postura británica de permanente veto a cualquier referencia que directa o indirectamente supusiera una activación del OPSCENTRE o su reconocimiento como un cuartel general de la UE en el mismo nivel que los otros cinco OHQ nacionales. Esta expresión fue dicha al autor de este capítulo en el marco de una reunión del ECAP PG n.º 5 Training EU HQs en París, julio 2006.